

Colecção

*Documentos de Trabalho*

*n.º 76*

Carlos Sangreman Proença

**A Exclusão Social em Cabo Verde  
Uma Abordagem Preliminar**

Lisboa  
2009

*O CEsA não confirma nem infirma  
quaisquer opiniões expressas pelos autores  
nos documentos que edita.*

# **A EXCLUSÃO SOCIAL EM CABO VERDE**

## **UMA ABORDAGEM PRELIMINAR**

(elaborado para a ACEP, Associação para a Cooperação entre Povos)

Carlos Sangreman Proença

Lisboa, Praia e Mindelo, Portugal e Cabo Verde  
Setembro 2004 a Abril 2005

## INDICE

Agradecimentos

Siglas e Abreviaturas

Introdução.....7

1.Os conceitos de Desenvolvimento, Pobreza, Exclusão Social e Política Social..9

**O conceito de desenvolvimento**

**O conceito de pobreza**

**O conceito de exclusão social**

**O conceito de política social**

**As políticas sociais contra a exclusão social**

2.Cabo Verde: Pobreza, Políticas Públicas e Estratégias das ONG .....26

**A pobreza e a desigualdade em Cabo Verde**

**As estratégias das famílias.**

**As políticas públicas**

**As políticas públicas em relação às ONG / OSC**

**As Organizações da Sociedade Civil no combate à pobreza**

3.A Exclusão Social em Cabo Verde.....40

**A exclusão e o processo de desenvolvimento nacional**

**Crescimento e repartição desigual**

**A exclusão social dos grupos vulneráveis**

4.Reflexões sobre exclusão social para um futuro com Estado, ONG/OSC e Mercado em Cabo Verde .....63

Bibliografia geral

Bibliografia de Cabo Verde

Contactos estabelecidos

## Agradecimentos

Queria expressar aqui o meu agradecimento para com todos aqueles, quadros dirigentes do Estado de Cabo Verde, pessoas empenhadas na luta pelo progresso em Organizações da sociedade civil e mesmo alguns caboverdianos vítimas de exclusão social no presente ou no passado recente, que se disponibilizaram para conversar comigo sobre temas que nem sempre são fáceis de abordar, pois magoam a consciência social de cada um de nós, seja qual for a nossa identidade.

Queria também agradecer à Associação para a Cooperação entre Povos (ACEP) por me ter proporcionado a ocasião para efectuar esta reflexão. Sem a rede de contactos que possuí, e o prestígio que detém em Cabo Verde, não teria sido possível realizar as entrevistas que deram o conteúdo empírico do presente trabalho.

Lisboa, Setembro de 2004 a Abril de 2005

***Carlos Sangreman***

## **Siglas e Abreviaturas**

ACEP – Associação para a Cooperação entre Povos  
BAD – Banco Africano de Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
CAD – Centro de Apoio ao Desenvolvimento  
CIF – Cost Insurance and Freight  
DECRP - Documento de estratégia de crescimento e de redução da pobreza  
ECOSOC – Economic and Social Council  
FAIMO – Frentes de Alta Intensidade de Mão de Obra  
FIDA – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
IDA - Associação Internacional de Desenvolvimento  
NEPAD – Nova Estratégia de Parceria Africana para o Desenvolvimento  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
OGN – Organizações não governamentais  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
ONGD - Organizações não governamentais de desenvolvimento  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OSC – Organizações da Sociedade Civil  
OUA – Organização de Unidade Africana  
OXFAM – Oxford Committee for Famine Relief  
PCLP - Programa Concelhio de Luta contra a Pobreza  
PDSS - Projecto de Desenvolvimento do Sector Social  
PLPR - Programa de Luta contra a Pobreza no Meio Rural  
PMA – Países menos avançados  
PNLP - Programa Nacional de Luta contra a Pobreza  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PSGD - Projecto de Promoção Sócio - Económica de Grupos Desfavorecidos  
HDR –Human Development Rapport

## INTRODUÇÃO

Este estudo introdutório da questão da exclusão social em Cabo Verde, sendo um tema inovador para o país, deparou-se com um problema de falta de reflexões antecedentes académicas e sociais. Ou seja, por um lado há poucos ou nenhuns trabalhos de investigação no mundo universitário sobre o tema da exclusão social em países menos desenvolvidos, defendendo-se a tese mais ou menos consensual na comunidade científica, que o fenómeno dominante é a pobreza e não a exclusão social; por outro lado, Cabo Verde é um país em transição com bastante sucesso de um nível mais baixo de desenvolvimento para outro mais alto. Como consequência encontra-se na situação de ainda ter muitos problemas de pobreza mas, provavelmente já começar a conter no seu tecido social os germes da exclusão social, fazendo um processo muito idêntico ao dos países europeus.<sup>1</sup>

Esta situação origina uma profunda articulação entre a pobreza e a exclusão e torna difícil distinguir um e outro fenómeno, no processo de desenvolvimento do país.

Mas implica também uma necessidade cada vez mais evidente de reflectir sobre um tema que corre o risco de ser (inconscientemente ou não) socialmente ocultado e objecto de políticas públicas somente quando já tiver atingido dimensões que afectem seriamente a coesão social.

Procurou-se portanto utilizar como metodologia de base dois dos modos possíveis de construir conhecimento:

O primeiro desses modos derivado da reflexão de autores apoiados na construção de teorias consistentes e lógicas, muitas vezes desligadas de exemplos concretos de aplicação das suas conclusões – é a investigação que em geral se localiza nas universidades.

O segundo derivado da premência de encontrar soluções para uma prática gritante em cada momento – é o tipo de conhecimento que se gera na acção das organizações não governamentais e dos organismos públicos de execução nacionais e multinacionais, que contactam permanentemente com as contradições do desenvolvimento e compreendem, de forma também emocional, o preço do insucesso.

A distinção entre ambos sempre teve alguns elementos artificiais, no sentido que os organismos públicos e não públicos desde a sua existência procuraram recorrer frequentemente a investigadores vindos das universidades, e que a investigação universitária sempre procurou confirmar ou infirmar com a prática as suas conclusões.

---

<sup>1</sup> Que se tornará ainda mais similar se o país e a União Europeia mantiveram o objectivo de se aproximarem progressivamente.

Boaventura Sousa Santos (1995), no seu “Discurso sobre as ciências” ao procurar traçar as grandes linhas de um novo paradigma científico emergente que sintetiza como “um paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente” defende a sua elaboração a partir de uma pluralidade metodológica e de uma aproximação a “um conhecimento compreensivo e íntimo que não nos separe e antes nos una pessoalmente ao que estudamos.”

A consideração destes dois modos de construir conhecimento – um mais vocacionado para a elaboração teórica, outro para a reflexão sobre a realidade e a sua transformação - parece – nos a escolha que melhor se adequa aos objectivos deste estudo introdutório ao tema da exclusão social em Cabo Verde.

Assim, procurámos construir um conjunto de reflexões a partir de documentação existente com origem académica, governamental ou de instituições internacionais como o Banco Mundial ou o PNUD, bem como de entrevistas e conversas, com diferentes níveis de estruturas, com pessoas de organizações não governamentais ou de organismos públicos que estão em permanente contacto com a realidade de pobres e excluídos existentes em Cabo Verde.

Num primeiro Capítulo traçamos a história dos conceitos de desenvolvimento, pobreza e exclusão social, de forma a que o leitor tenha conhecimento das opções que fizemos de entre as várias definições possíveis daqueles conceitos.

Num segundo, tentamos sintetizar a documentação sobre a realidade nacional existente sobre luta contra a pobreza seja por parte das instituições públicas nacionais, internacionais ou das organizações não governamentais caboverdeanas. Dada a incipiente análise da exclusão social sobre o país esta problemática é necessária para compreender como se colocam na comunidade nacional fenómenos emergentes relacionados e muitas vezes confundidos com a pobreza.

Num terceiro Capítulo procuramos desenvolver o contexto internacional, no que pode interessar a Cabo Verde, das políticas contra a exclusão e fazer uma análise do que se passa no país, de como o fenómeno tem vindo a evoluir e quais as medidas tomadas pela sociedade quer através da Administração Pública quer através das organizações da sociedade civil.

O ponto final pretende sobretudo dar pistas para uma reflexão que nos parece deve continuar de forma a não permitir o agravamento das questões que agora se colocam em todo o mundo incluindo os territórios que são ilhas.



# **1. OS CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO, POBREZA, EXCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL**

**O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO** vai- se tornando público enquanto tal no século vinte. Embora anteriormente<sup>2</sup> existam utilizações como palavra genérica, podemos considerar que a obra de Schumpeter, em 1911, cuja tradução francesa teve o título de “Théorie du développement”, o discurso do Presidente Wilson, em 1918, e as referencias na Carta constitutiva da Sociedade das Nações, em 1919, são as primeiras oficializações no século XX do conceito de que pretendemos traçar as tendências.

Por esses textos podemos verificar as diferenças da forma como a comunidade internacional e os autores académicos pensavam nesses tempos em relação ao consenso sobre esse conceito hoje em dia. O artigo 22º da Carta (tradução nossa): “O bem estar e o desenvolvimento desses povos<sup>3</sup> são uma missão sagrada da civilização”, e “o melhor método para realizar esse principio é confiar a tutela desses povos às nações desenvolvidas”, em mandatos que devem variar de acordo com “o grau de desenvolvimento do povo”.

Um memorando de 1938 da Sociedade das Nações utiliza a palavra desenvolvimento acrescentando-lhe o qualificativo “económico”. E especifica o padrão de referência do sub desenvolvimento: “Os transportes e a distribuição não atingiram ainda um estado avançado de desenvolvimento. O uso do sabão é em geral desconhecido; a limpeza na preparação de alimentos não existe; a necessidade de limpeza pessoal é em geral ignorada, e onde tal não sucede são as condições materiais que faltam. A evacuação dos detritos e de excrementos é uma coisa quase desconhecida; as camas, as mesas, as cadeiras e as colheres não são utensílios de uso corrente e os utensílios domésticos consistem apenas nalgumas cabaças e vasilhas de barro. A ignorância das mulheres no que respeita aos cuidados a ter com as crianças é profunda. ... Há tradições que se opõem a todo o progresso.”

Nesse mesmo texto encontramos a cada momento a correspondência entre desenvolvimento e progresso. Parecem expressar os autores dessa época a convicção de que a evolução do

---

<sup>2</sup> Riggs, F, (1984) em “Developments in Social Science concepts: a systematic analysis, Sage Publications, EUA, afirma ter encontrado 72 definições de desenvolvimento.

<sup>3</sup> Os povos eram “aqueles que não são ainda capazes de se dirigir a eles próprios nas condições particularmente difíceis do mundo moderno”(artigo 22)

progresso feito em direcção ao padrão constituído pelo modelo europeu é o protótipo do progresso/ desenvolvimento.<sup>4</sup> O desenvolvimento surge como a ideia moderna do progresso.

No período pós guerra de 1939-45, a teoria económica dominante inspirada nas posições de Keynes não se interessa especialmente pelo desenvolvimento, prevalecendo mais as preocupações de política de estabilização ou de conjuntura ou de curto prazo, do que de ajustamento estrutural ou de médio e longo prazo.

Note-se, no entanto, que não há uma clarificação de conceitos entre desenvolvimento e crescimento, mantendo-se para muitos autores a utilização de ambos os termos indiferentemente. Entre outros, Arthur Lewis, em 1955, reconhece que o processo de desenvolvimento consiste em “alargar o leque de escolhas humanas” mas opta expressamente pela noção de crescimento económico quando afirma “O nosso assunto é o crescimento, não a distribuição”; a posição de Bruton em 1965 sobre a multidimensionalidade do conceito de desenvolvimento, realça a sua importância, mas defende que não é necessário procurar uma medida multidimensional pois o produto per capita é um substituto eficiente.

Coexistem com estas posições outros autores que defendem a necessidade de desenvolvimento por oposição ao crescimento, como Singer em 1965, quando escreve “O problema dos PVD não é apenas o crescimento, mas também o desenvolvimento. Não é só o quantitativo que importa, mas também o qualitativo: melhorar a qualidade de vida das pessoas”.

Na década de 70 essa distinção vai ganhando contornos mais definidos com posições como as de Morse D. director da OIT em 1970 “contra o PNB” ou as conclusões da Conferência Mundial sobre o Emprego da mesma organização em 1976, que inicia uma estratégia de desenvolvimento fundada no conceito de necessidades básicas, ou o trabalho de Organizações Não Governamentais como a Fundação Ford, a Fundação Dag Hammarskjold (com o relatório “What Now Another Development”), a Oxfam ou a Christian Aid.<sup>5</sup>

Nessa mesma década, tendo Chennery, H. como economista chefe e McNamara, R., como Presidente, o Banco Mundial procura associar ao conceito de crescimento o de distribuição, (e portanto o de desigualdade na repartição do rendimento) visto como potenciador de crescimento e não como inibidor.

---

<sup>4</sup> Na linha das teorias evolucionistas o termo progresso é mais antigo, existindo vários autores do século XVIII e XIX que se referem em abundância à evolução da humanidade através do progresso. (Adam Smith, Malthus, Ricardo, Stuart Mill, Marx, entre outros)

<sup>5</sup> As “antepassadas” europeias das organizações que hoje se classificam como ONG existem desde os finais do século XIX (Caritas, Cruz Vermelha, Exército de Salvação), mas passaram a intervir claramente nos países em desenvolvimento depois da guerra 1939-45: Oxfam (1942), Catholic Relief Services (1943) CARE (1945).

Em Portugal, podemos encontrar no início dos anos 80 Mário Murteira (1982) com uma distinção muito clara dos dois conceitos: “A noção de crescimento económico é essencialmente quantitativa e refere-se ao aumento regular do produto nacional a preços constantes (ou, o que é o mesmo, a preços reais). Quanto ao desenvolvimento trata-se de uma noção qualitativa, bem mais complexa, e envolve a explicitação de juízos de valor. O desenvolvimento é um conceito normativo que traduz determinada concepção desejável da mudança social ou do processo histórico em dada formação social referenciada no espaço e no tempo.” Refere este autor ainda “três princípios base que se associam correntemente ao conceito de desenvolvimento”, em resumo:

- “a todos os homens e a cada homem sejam oferecidas condições para o pleno aproveitamento das suas capacidades, segundo as suas próprias aspirações.”
- “não discriminação entre indivíduos, qualquer que seja o sexo, a raça, a classe, a actividade, a região a que pertençam.”
- autodeterminação ou independência do processo de desenvolvimento nacional em relação a instâncias exteriores ao Estado;

Em 1987, o Relatório Bruntland, elaborado para a ONU, com o conceito de desenvolvimento sustentável, e, no mesmo ano, os autores do “Ajustamento com rosto humano” (UNICEF), um conjunto de contributos que vem afirmar a necessidade premente de olhar para as variáveis sociais do desenvolvimento, incluindo o ambiente, uma vez que as políticas de estabilização e ajustamento destinadas a estimular o crescimento não permitiram melhorar a qualidade de vida das populações de acordo com as expectativas iniciais.

Mahbub ul Haq, Sen, A., Anand, S., Desai, M. e outros, partindo da necessidade de encontrar “uma medida (do desenvolvimento) que não seja cega aos aspectos sociais da vida humana como é o PNB” (Haq, RHD, 1999) publicam em 1990 para o PNUD o primeiro volume do Relatório do Desenvolvimento Humano. Essa publicação, que se repete todos os anos desde então, vai determinar a evolução da definição de desenvolvimento a ponto de, em 1997, Chambers, R., se referir aos paradigmas da economia do desenvolvimento pós guerra de 1939-45 como sendo o “Keynes Consensus”, o “Washington Consensus” e o “Human Development Consensus”. Mesmo um autor que foi economista chefe no Banco Mundial como Stiglitz, J. (1998), defende a necessidade de um novo paradigma que substitua o “Washington Consensus” e que alargue os objectivos do desenvolvimento ao nível de vida das pessoas, à sustentabilidade intergeracional das opções tomadas, aos efeitos distributivos e de promoção da democracia.

A definição apresentada em 1990 de Desenvolvimento Humano como um processo para “alargar a gama de escolhas ofertas à população que permitem que o desenvolvimento seja mais democrático e participativo”, precisava que “essas escolhas devem incluir o rendimento, emprego, educação, saúde, ambiente, segurança, liberdade de participação nas decisões comunitárias” e cujo centro seja “a expansão e utilização de todas as capacidades da personalidade humana”, vai determinar toda a evolução do conceito na década seguinte.

Os autores do relatório anual do Banco Mundial, como Thomas, V., Kaufman, D., Srinivasan, T.N., e Fischer, S., numa equipa dirigida por Summers, L.H. elaboram em 1990 e 1991 dois dos relatórios anuais com os temas Pobreza e Desafios do Desenvolvimento, respectivamente, onde tomam como desafios do desenvolvimento “melhorar a qualidade de vida”, pormenorizando com a necessidade de definir estratégias sintetizadas em investimento nas pessoas, ajuda para um funcionamento em concorrência dos mercados, liberalização do comércio e do investimento estrangeiro e controle do deficit público e da inflação. Esboça – se nesses relatórios o conteúdo da posição da instituição que se mantém toda a década de 90: o desenvolvimento tem uma dimensão social e outra política – alívio da pobreza, justiça social, liberdades civis e políticas, participação popular e descentralização – para além da dimensão económica.

Ao longo da década de 90 e nos primeiros dois anos da seguinte, a comunidade científica vai detalhando o conteúdo das escolhas contidas na definição de Desenvolvimento Humano: eficiência, financiamento, políticas de reformas, globalização e informação, participação e governação, sustentabilidade e ambiente, segurança, género, desigualdade, pobreza, consumo, direitos humanos, novas tecnologias, são temas de múltiplos artigos e dos Relatórios do Desenvolvimento Humano, mas sempre tornando muito claro que “sem crescimento económico nenhuma melhoria durável do bem estar humano é possível” (RDH, 1991), e que “crescimento económico e desenvolvimento humano apresentam, assim, algum grau de independência no curto prazo. Mas no longo prazo o desenvolvimento humano ajuda o crescimento e este ajuda aquele” (RDH, 1996).

Clark, J.(1991) escrevendo sobre as ONG considera que essas instituições defendem um conceito de desenvolvimento com sete componentes:

infraestruturas, crescimento económico, alívio da pobreza, equidade, ambiente, democracia e justiça social

Os autores ligados ao Relatório do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial foram assumindo uma posição que pretende reduzir o conceito de desenvolvimento à “melhoria da

qualidade de vida” sintetizada em melhor capital social, humano, ambiental, económico e financeiro, perspectivando as dimensões social e política referidas anteriormente em função dos aspectos produtivos e não da expansão da personalidade humana pelo aumento do acesso e utilização de um numero crescente de capacidades das pessoas. Se essa diferença já surge explicitada pelo PNUD no Relatório do Desenvolvimento Humano de 1996 e 1999, o texto de 2000 de “The Quality of growth” de Thomas, V. et al., para o Banco Mundial, e a intervenção também nesse ano do seu presidente Wolfensohn, J.D., em Bangkok, torna muito claro a diferença entre as duas posições hoje presentes na comunidade internacional.

**Em conclusão**, o conceito de desenvolvimento, sempre como processo de mudança, evolui a partir de uma posição de maior dominância do crescimento económico para, ao longo da década de 90, o reconhecimento generalizado da articulação entre crescimento económico, aspectos sociais e a personalização do desenvolvimento.

O desenvolvimento como desenvolvimento humano sustentado é hoje a definição absolutamente dominante na literatura da área. A diferença que ainda permanece é entre a atribuição de uma maior prioridade dos aspectos sociais sobre os económicos e a personalização do desenvolvimento (PNUD) e, em alternativa, a igualização da importância dos aspectos sociais e económicos e uma menor atenção às dimensões pessoais em comparação com os grupos sociais (BM).

Os documentos de síntese que a OUA produziu ao longo da sua história mantiveram o mesmo conceito de desenvolvimento sustentável na prioridade à luta contra a pobreza. Veja-se o Plano de Lagos, em Abril de 1980 e o documento da iniciativa NEPAD, de Outubro de 2001.

**O CONCEITO DE POBREZA** tem uma história de séculos, em diferentes culturas e épocas.

A evolução que nos interessa é aquela que se relaciona com o desenvolvimento nos finais do século XIX e nos séculos XX e XXI.

Seguindo Lautier, B. e Salama, P., (1995) e Geremek (1986) a primeira definição laica de pobres surge antes do século XVIII com a assistência pública para aqueles que não tinham culpa de ser pobres e a força para aqueles que eram os “maus ou falsos pobres”. A Revolução francesa vê os pobres serem considerados cidadãos como as restantes pessoas, e o século XIX inicia o processo de elaboração de políticas sociais considerando a pobreza como uma doença do corpo social que importa curar.

No final do século XIX e início do século XX, Booth, C. (1892 – 1897) e Rowntree, S., (1899, 1936, 1950) estudaram a pobreza em Inglaterra, nas cidades de Londres e de York, optando por

um conceito relacionado com o mínimo alimentar necessário à manutenção física (pobreza primária) e com uma incapacidade de afectar optimamente os recursos disponíveis (pobreza secundária). Já Rowntree em 1936 ultrapassava os limites que tinha considerado nestas definições e incluía um conjunto mais vasto de bens e serviços como necessidades para além da manutenção física. Esse conceito foi transformado num mínimo de calorias abaixo dos quais se é oficialmente pobre nos EUA desde 1965, e na mesma época na Índia, no Paquistão e no Bangladesh.

Tal como aliás autores como Friedman, R. (1992) sobre a participação ou empowerment e o relatório Brundtland na relação da pobreza com o ambiente.

O conceito de pobreza pressupõe um conjunto de opções normativas, de juízos de valor sobre padrões de vida, normas sociais, valores éticos, localizados no tempo e no espaço.

Atkinson (1987, 1989) defende duas abordagens da pobreza que na realidade consistem em considerar dois conceitos distintos: a) a não satisfação do acesso aos vários recursos correspondentes a padrões de vida; b) o direito ao acesso a um nível mínimo de recursos, expressos através dos recursos económicos.

Note-se que autores como Sem (1984), ao debaterem o direito ao acesso a um nível mínimo de recursos associam a liberdade e a possibilidade de exercer capacidades alargadas, afastando – se portanto da expressão económica desse mínimo.

Townsend, P. (1962, 1970, 1979, 1985, 1993, 2000) formula a definição de pobreza enquanto privação relativa que se estabiliza ao longo do século XX: “a população pode dizer-se em situação de pobreza quando lhe faltam os recursos para obter os tipos de dieta, participar nas actividades e ter as condições de vida e conforto que são comuns, ou pelo menos largamente encorajadas e aprovadas nas sociedades a que pertencem” (Townsend, 1979). Este autor relaciona recursos económicos com outro tipo de recursos como participação e actividades culturais, mantendo a noção de privação para definir pobreza, e subordinando para efeitos de medição e não conceptualmente os segundos aos primeiros.

Esta noção de pobreza relativa e multi-dimensional vai acompanhado as alterações que já referimos no conceito de desenvolvimento no sentido de alargamento do leque de recursos considerados. Para o PNUD em 1997, são “um nível decente de vida, liberdade, dignidade, respeito por si próprio e pelos outros”.

Dentro da multidimensionalidade da noção de pobreza Amaro, R. (2001), sistematiza as suas dimensões como económica, social, cultural, política ambiental, referindo itens como “ar puro”, “relações sociais , familiares e afectivas”, “paisagens”, etc., numa procura de uma definição

alargada a múltiplas componentes de bem estar sem hierarquizar a importância de cada uma. Note-se que o grande debate em curso sobre a pobreza se situa exactamente neste âmbito: quais as dimensões a considerar.

E que a procura de respostas têm de ter uma dimensão comum a todos os países mas também uma dimensão nacional que cabe a cada povo definir de acordo com a sua identidade colectiva enquanto Nação.<sup>6</sup>

As organizações internacionais evoluem do mesmo modo. O Banco Mundial com a direcção de MacNamara nos anos 70 e a acção da OIT na mesma década. Os relatórios do Banco Mundial de 1989 sobre África e os anuais de 1990 (Pobreza), 1991 (Desenvolvimento), 1995 (Desigualdade) e 2001 (Atacking Poverty) são orientados para a colocação da solução da pobreza em primeiro plano. O Manual de Redução da Pobreza de 1992 do Banco Mundial coloca essa questão como "o critério pelo qual a eficácia do Banco será julgada" (Introdução de Preston 1991, Presidente nessa data do Banco Mundial) e subordina toda a concepção da recuperação e transformação das economias pobres a esse tema. Afirma mesmo que o condicionamento se deve passar a fazer com base em critérios de cumprimento de metas de gestão da economia de curto e de longo prazo e do cumprimento de metas ligadas à luta contra a pobreza. Aliás diferentes organizações não governamentais avançaram com a mesma posição como a OXFAM do Reino Unido.

No mesmo sentido aponta a intervenção de E. Jaycox, Vice - Presidente para África de então, do Banco Mundial sobre a prioridade a dar à formação de capacidades humanas locais a todos os níveis, com especial relevo para o fim dum ponto do condicionalismo de demissão de funcionários públicos, fonte de distúrbios sociais e do aparecimento dos chamados novos pobres, com a consequente deterioração do nível de vida de uma parte significativa da população urbana, substituído por programas de formação e apoio à subida de produtividade e de rendimentos desses funcionários. Defende igualmente a maior participação de quadros locais a todos os níveis de decisão afirmando que não autorizará estudos ou projectos que não incluam nas equipas, executivos nacionais, recorrendo a assistência técnica apenas e só de curto prazo.

A ONU após a cimeira de Copenhagem, 1995, oficializa uma definição de pobreza absoluta "concebida para aproximar o primeiro e o terceiro mundo"(Townsend, 2000) como "uma situação caracterizada por uma grave privação das necessidades humanas básicas, incluindo a

---

<sup>6</sup> Veja-se "La pauvreté en références » de Marc Totté, 2003, ou o debate Quant-Qual na Cornell University em 2001 com Ravi Kanbur como editor.

alimentação, água potável, equipamento de saneamento básico, saúde, alojamento, educação e informação. Depende não só do rendimento, mas também do acesso aos serviços”

A pobreza global é caracterizada por “insuficientes rendimentos e recursos produtivos que garantam condições de vida sustentáveis, fome e má nutrição, doenças, acesso reduzido ou mesmo nulo a educação e a outros serviços básicos, mortalidade e morbilidade crescentes resultantes de doença, sem casa ou habitação inadequada, ambientes inseguros e discriminação social e exclusão. É também caracterizada por falta de participação no processo de tomadas de decisão e na vida civil, social e cultural. “(ONU,1995). Note-se que não existe nestas definições uma referencia clara às liberdades e direitos humanos.

As interrogações sobre o que é privação surgem no Relatório de 2000/2001 do Banco Mundial e o trabalho de autores como (Hagenaars , 1986, Hagenaars e Van Praag, 1985, entre outros) com duas metodologias de construção da definição de pobreza com base objectiva ou subjectiva e levaram a inquéritos sobre a pobreza directamente aos pobres, sem qualquer padrão ou tipologia prévia mas apenas com a solicitação das pessoas partilharem experiências de bem estar ou de mau estar.

O estudo mais completo é o “Voices of the Poor” (2000/2001) financiado pelo Banco Mundial, com entrevistas a pessoas em 60 países e deu as indicações definitivas para a realidade empírica das múltiplas dimensões da pobreza: capacidade de alimentar as suas famílias como questão central no Gana, Uganda, e Gâmbia, e mencionados nos Camarões e na Zâmbia; capacidade de enviar os filhos à escola no Uganda e Zâmbia; de ter acesso a hospitais no Benin, Etiópia, Camarões e Zâmbia; possuir bens de capital (gado, carro, terra) no Gana, Gâmbia e Quénia; habitações de qualidade na Zâmbia e Gana; fazer – se ouvir nos Camarões; direito de voto no Rwanda; a vulnerabilidade de poder cair em pobreza no Malawi, Quénia, Lesotho e Etiópia; falta de confiança em si próprio referida pela Jamaica. Nesse relatório o Banco retoma o texto de 1990, para afirmar a pobreza como uma privação profunda de bem estar, referindo expressamente a definição de capacidades de Sen, A. e salientando as componentes materiais, educação, saúde, vulnerabilidade e exposição ao risco e falta de capacidade de fazer ouvir a sua voz.

A União Europeia desde 1984, que adoptou uma definição multi dimensional: “pessoas, famílias e grupos de pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são tão limitados que os excluem do nível de vida minimamente aceitável do Estado membro onde residem”. No âmbito da discussão do Acordo de Cotonou (2000) essa definição levou a que o “objectivo central da cooperação seja a redução da pobreza e, a prazo a sua erradicação” (artigo 19 °) prosseguidos



“através de estratégias integradas que combinem elementos económicos, sociais, ambientais e institucionais” (artigo 20º).

O CAD da OCDE centra-se em 1990 –numa Declaração Política sobre a Cooperação para o Desenvolvimento nos anos 90 que antecede o “Manual da Ajuda ao Desenvolvimento”– na luta contra o subdesenvolvimento ligada ao crescimento populacional, a pobreza, a malnutrição, o analfabetismo e a degradação ambiental.

Mas em 2001 o Guidelines to Poverty Reduction - que sucede historicamente ao Manual referido - procura estabelecer uma definição que perdure na literatura científica da área e foca-se na concepção multidimensional de pobreza como incapacidade de atingir as seguintes capacidades:

Económicas – consumo e activos, como chave para a segurança alimentar, bem estar material e status social.

Humanas – saúde, educação, nutrição, água potável e habitação, como elementos básicos para o bem estar.

Políticas – direitos humanos e poder de fazer ouvir a sua voz.

Socio – Cultural - participação comunitária, com dignidade.

Protectivas - segurança e vulnerabilidade a cair e sair da pobreza.

O PNUD (2000) na sua procura de elaborar uma síntese de políticas de combate à pobreza tinha avançado com o conceito de governação como a ligação que falta (the missing link).

**O CONCEITO DE EXCLUSÃO SOCIAL**, que segundo diversos autores teria nascido com o livro de René Lenoir “Les exclus” de 1974, começou a ter expressão na União Europeia, no contexto de implementação do primeiro Programa de Acção Social em 1974, (Bruto da Costa, 1999) e do Primeiro Programa Europeu de Luta contra a Pobreza em 1975, a Comissão Europeia adopta em 1984 como definição de pobres “os indivíduos ou famílias cujos recursos são tão escassos que os excluem do modo de vida mínimo aceitável no Estado membro onde residem”. Nesta definição já encontramos a introdução do conceito de exclusão.

É óbvio que noções como marginalização, apartheid, ostracismo, gheto, casta, surgidas em diferentes contextos históricos de datas anteriores ou contemporâneas, já contém em si a ideia da exclusão, marginalização ou afastamento de uma parte do todo, de uma separação entre os nossos e os outros, entre os de dentro e os de fora, os cidadãos de primeira e os de segunda categoria social.

O conceito surge como uma noção dinâmica de marginalização progressiva, à escala do indivíduo, das relações entre estes e os grupos e instituições, e destes com toda a sociedade (Vranken, 1995). Já Marshall, T.H. (1964) sintetizava, de forma inovadora para o tempo, a marginalização social na expressão de progressivo afastamento da fruição dos direitos de cidadania, civis, políticos e sociais.

Amaro, R. R. (2001) propõe uma definição como uma situação relativa à vida em sociedade que se traduz pela ausência de uma ou mais dimensões (pessoal, social, profissional, empresarial, informativa e aquisitiva) procurando ilustrar a pertença ou não pertença à existência em sociedade.

Para Estivill, J. (2002), o conceito de exclusão é “uma acumulação de processos confluentes, com rupturas sucessivas de cariz político, económico e social, que vai afastando e tornando inferiores pessoas, grupos, comunidades e territórios em relação aos centros de poder, aos recursos e aos valores dominantes”. Ou seja este autor categoriza a exclusão social em política (perda de ou dificuldade de acesso a direitos de cidadania), económica (cruzando a tipologia dos empregados/desempregados e dos abrangidos pela protecção social/não abrangidos) e social (perda da inserção colectiva).

Um dos autores que mais alarga o campo das categorias da exclusão social é Deschamps, I., (1998), quando atribui três dimensões à exclusão: económica (ausência do mundo produtivo e do consumo), social (perca das relações de sociabilidade) e simbólicas (incompetência, mediocridade, etc.)

Pereirinha, J. (2004) aponta duas abordagens distintas do conceito: o da sociologia/cultura francesa, com a noção de *desaffiliation*, processo de desqualificação social, de corte de laços com a sociedade; e o da cidadania/cultura anglo-saxónica, com a noção de não realização de direitos de cidadania (civil, política, social), em resultado de diferentes factores (recursos, funcionamento do sistema económico, funcionamento das relações sociais, falhas no funcionamento das instituições)

Quanto às instituições internacionais a União Europeia encabeçou a divulgação e integração do conceito em políticas concretas. Desde o Tratado de Maastrich, em diversas recomendações do Parlamento Europeu, do Conselho da Europa, nos Programas de Acção Social de 95/97 e de 98/99, e na documentação da Política Social Europeu.

Ao longo desta década diversas instituições como o Comité Económico e Social (1999), a Confederação Europeia dos Sindicatos (1999 – 2000), a Rede Europeia Anti – Pobreza (2000), passaram a incorporar o conceito de exclusão social nos seus objectivos e metas. Outras organizações internacionais e agências especializadas da ONU, seguiram os passos da União Europeia, notando o Banco Mundial em 1998 que “a exclusão é um termo, originado no debate europeu sobre a pobreza que tem vindo a ser crescentemente utilizado para analisar a marginalização no mundo em desenvolvimento”.

A comunidade internacional não chegou ainda a um consenso sobre o modo de medir a exclusão social, estando a União Europeia a ensaiar sobretudo metodologia de painéis de inquérito. A metodologia correspondente para a pobreza, com um debate iniciado no século XIX, realizou um salto qualitativo importante na investigação sobre as linhas de pobreza (internacionais como 1 USD pessoa/dia ou nacionais mais apropriadas à análise de países concretos) e os índices como os de Foster, Thorbecke e Greer ou o de Sem, utilizados nos perfis de pobreza em todo o mundo, gerando alguma unidade na análise quantitativa.

Na cimeira de Estocolmo, em Março de 2001, a Comissão propôs um conjunto de sete indicadores como instrumentos de medição da exclusão social: a distribuição dos rendimentos nos níveis mais altos e mais baixos, a percentagem da população abaixo da linha de pobreza antes e depois das transferências sociais, a persistência da pobreza – continuidade de três anos –, a proporção de famílias sem trabalho, as disparidades regionais avaliadas com o coeficiente dos índices de desemprego regional, a proporção de pessoas entre os 18 e 24 anos que não recebem formação e têm apenas uma educação secundária e a taxa de desemprego.

Outro tipo de indicador refere-se às **condições de vida**. Neste nível incluem-se os esforços que partem, por um lado, da concepção da privação de certos bens e serviços e, por outro lado, da utilização de indicadores não monetários que possam avaliar outros aspectos da exclusão. Esta questão foi ganhando terreno, à medida que crescia a consciência da sua multidimensionalidade chocando, no entanto, com a exigência política dos meios de comunicação, de um índice sintético, dado que, à partida, só pode oferecer um conjunto diversificado de indicadores capazes de medir os vários aspectos da exclusão. A dificuldade resulta da relação entre estas várias dimensões, da sua comparação e do peso que têm.

Assim, por exemplo, ter ou não ter aquecimento pode ser uma variável fundamental para os países frios, enquanto que é supérflua nos países quentes. Ter água potável e corrente é um

elemento de pouca importância na Europa, mas na maioria dos países pobres asiáticos ou africanos é um elemento de primeira importância.

Para a exclusão social se não é fácil descobrir e medir os processos económicos, sociais, políticos e simbólicos, muito mais difícil é conceber forma de fazer corresponder de alguma forma tais processos a escalas numéricas ou de categorias ordenáveis. Fizeram-se progressos consideráveis na medição, mas ainda se está longe de reunir um consenso minimamente aceitável.

Concluimos que, pela evolução detectada nos conceitos abordados, podemos afirmar que o “desenvolvimento” e a “exclusão social” são dinâmicos, no sentido de se inscreverem num espaço em movimento, de traduzirem processos com os seus opostos de sub desenvolvimento e de inclusão social.

São itinerários ou caminhos que passam por fases diferentes numa evolução que não é nem contínua nem linear.

A “pobreza” é um conceito mais estático no sentido de traduzir um estado fixo no tempo e que pode alterar –se por processos que remetem para os dois conceitos anteriores.

Se, para a economia, o conceito de desenvolvimento enquanto categoria semântica com um determinado campo de aplicação e com relações semânticas implícitas com os agregados da macro economia e da contabilidade nacional, faz com que não tenha sentido dizer que uma pessoa, uma família ou um grupo social são ou não desenvolvidos, mas sim que uma região, cidade ou país é ou não desenvolvido, para uma concepção de desenvolvimento humano multidisciplinar já não é tão evidente essa limitação, podendo a sua aplicação percorrer um leque mais abrangente de estruturas e actores sociais.

São assim conceitos complementares que revelam diferentes aspectos da análise das sociedades e que pedem uma utilização rigorosa, para não se cair no risco de empregar um em sobreposição a outro, perdendo assim a possibilidade de uma análise mais rica em caracterização, explicação e propostas de intervenção.

Em síntese teríamos:

<b>Conceito</b>	<b>Definição dominante anterior a 1990</b>	<b>Definição tendencialmente dominante em 1990-2002</b>
Pobreza	Privação de rendimento e do	Privação em capacidades e

	consumo/despesa	oportunidades humanas como conhecimento, longevidade, participação, auto estima, vida longa saudável.
Desenvolvimento	Processo de maximização do PIB per capita ou da eficiência económica dos recursos existentes	Desenvolvimento humano sustentado incluindo liberdade política e direitos humanos
Exclusão social	Situação daqueles que, por sua própria opção, se afastam da comunidade	Marginalização de indivíduos ou grupos sociais em relação àqueles que produzem, consomem, convivem e são competentes.

O processo histórico por que cada conceito passou, e que procurámos descrever, desenrolou-se no sentido de um alargamento a diferentes dimensões da vida humana, aproximando progressivamente os espaços de intervenção de cada um, e tornando-os a todos como critérios/instrumentos necessários de análise, não sendo nenhum deles , só por si, suficiente. A sua evolução colocou-os numa situação de reforço mútuo que, como já referimos, aumenta a capacidade de compreensão e de formulação de intervenções dos diferentes autores sociais.

**O CONCEITO DE POLÍTICA SOCIAL** <sup>7</sup> encontra diferentes concepções entre os vários países europeus, estando-se ainda longe de um consenso em termos conceptuais e de fundamentação teórica. Desde uma concepção muito mais centrada, em termos de objectivos de acção, na "promoção dos interesses da sociedade no seu conjunto", até uma concepção em que os objectivos se orientam para a "protecção do bem-estar dos indivíduos membros da sociedade" (Jones, 1985), ou concepções intermédias entre estas, encontramos exemplos, ao longo do desenvolvimento histórico do Estado do Bem - Estar, onde uma ou outra destas concepções são dominantes. E esta diversidade encontra, nos vários países, diferentes formas de enquadramento, em termos académicos (de ensino e de investigação), nos ramos científicos que suportam o seu estudo.

Uma definição que Pereirinha, J. (2004) adopta na sua disciplina de Economia e Política Social é a de A. Walker (1985), segundo o qual "A Política Social pode ser definida como a teoria que está subjacente ao desenvolvimento e utilização das instituições sociais e grupos que afecta a

---

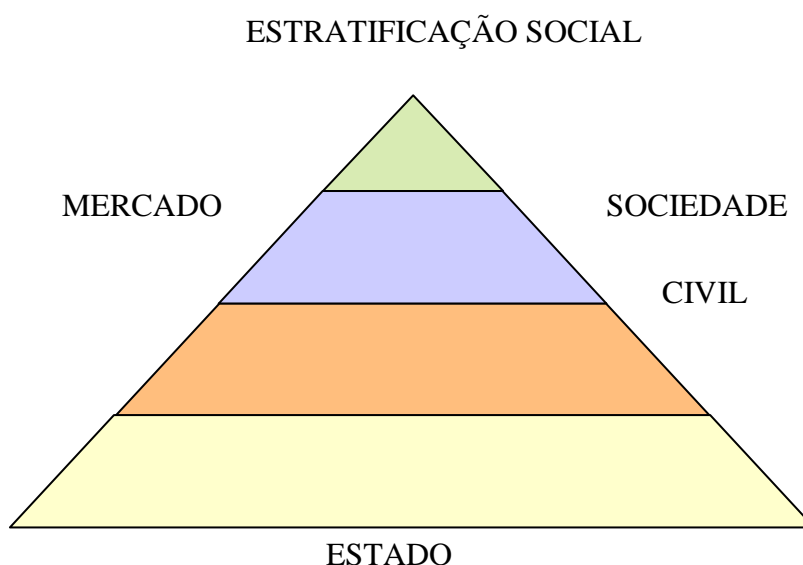
<sup>7</sup> Fonte principal: Pereirinha, J. (2004), disponível no site [www.iseg.utl.pt](http://www.iseg.utl.pt) .

distribuição de recursos, estatuto social e poder entre os diferentes indivíduos e grupos sociais na sociedade” (tradução nossa) <sup>8</sup>.

A primeira ideia fundamental é a de que política social não se dirige necessariamente, de forma prioritária, à promoção do bem-estar individual, mas sim ao bem-estar social. Na sequência disto, outra ideia fundamental que emerge da definição de Política Social apresentada acima, é que a essência da política social é a produção e distribuição social do bem-estar. Isto é, para a política social é crucial o resultado, em termos distributivos, das decisões e actividades de um amplo conjunto de instituições e grupos, envolvendo não apenas rendimento mas também um amplo conjunto de outros recursos sociais (educação, saúde, estatuto social, poder, etc.).

Por outro lado, e tal como esta definição está formulada, a política social pode não se identificar apenas com a actuação do Estado na produção e distribuição do bem-estar, sendo antes o resultado da actuação de todas as instituições sociais e grupos na sociedade. A partir dos anos 70 a expressão "welfare mix" tem vindo progressivamente a substituir o conceito de "welfare state" para significar exactamente a existência de pluralismo na provisão do bem-estar: Estado-Mercado-Sociedade Civil (o chamado "triângulo do bem-estar"). Finalmente, resulta da definição acima a necessidade de encarar a avaliação da política social em termos de grupos sociais, não só em termos de "*quem beneficia*" e "*quem contribui*" para a provisão do bem-estar, mas igualmente em termos da estratificação social que a política social tende a consolidar ou a alterar.

Gráfico 1



<sup>8</sup> *Social policy' might be defined therefore, as the rationale underlying the development and use of social institutions and groups which affect the distribution of resources, status and power between different individuals and groups in society"*

**Ou seja, a Política Social ultrapassa a exclusiva actuação do Estado, situando-se na confluência dos agentes/actores que actuam no “triângulo de bem-estar” de uma sociedade e esta tendência é cada vez mais generalizada e visível.**

Desempenham igualmente um papel muito importante na política social não apenas as organizações com fins lucrativos (as empresas), mas igualmente o sector privado não lucrativo: as famílias enquanto agentes produtores de bens e serviços, o sector cooperativo, as organizações não governamentais, os clubes, as fundações, etc.

E, finalmente, a Política Social envolve o estudo de coordenação de estratégias e políticas mas não se confunde com a política económica e com o planeamento, em termos de objectivos, do enfoque analítico, no tipo e alcance das actuações que envolve, dos instrumentos usados, e nas formas organizativas requeridas. Se é certo que a fundamentação teórica da política económica, em termos da macroeconomia, deva estar sempre presente na discussão da política social (e, nesse aspecto, apresentam áreas de sobreposição claras em termos de alguns dos suportes teóricos em que assentam), os objectivos da política social (o do bem-estar social, como objectivo geral, mas com a presença, como objectivos específicos, de eficiência, equidade e justiça, como foram acima referidos) traduz um enfoque, em termos de actuação no sistema económico, que vai para além do da política económica "tradicional". Por outro lado, tal como foi apresentada na definição de Política Social acima exposta, esta envolve uma actuação em que são utilizados instrumentos específicos, segundo lógicas de organização próprias (políticas universais, políticas categoriais, políticas globais), e envolvendo, como actores sociais, não apenas o Estado, mas igualmente, a economia privada com fins lucrativos e a economia social. Colocam-se assim, no estudo da Política Social, questões de coordenação de políticas sociais sectoriais e, bem assim, questões de coordenação de actores sociais na sua implementação, que vão para além das questões, de natureza idêntica, que se colocam a respeito da política económica. Não sendo fácil a distinção entre política económica e política social (e sendo tema controverso o das "fronteiras" que se estabelecem entre si), certo é, porém (e não aprofundando aqui o debate) que são áreas distinguíveis de actuação.

## **AS POLITICAS SOCIAIS CONTRA A EXCLUSÃO SOCIAL,**

Sabemos hoje que a pobreza não é combatida sem políticas especificamente concebidas para os grupos carenciados, não podendo o Estado e a Sociedade Civil pensarem que basta o

movimento das forças de mercado (sobretudo do mercado de trabalho) para, mais tarde ou mais cedo, melhorar o nível de vida dos pobres.

Analogamente a exclusão social tem de ser combatida com políticas específicas, para além da configuração das políticas gerais com elementos facilitadores da integração de grupos sociais marginalizados e elementos de prevenção em relação a processos que podem originar a constituição de novos grupos de excluídos.

Sejam Capucha, L. (1998) ou Jordi, E. (2001) elaboram alguns critérios para a elaboração desse tipo de políticas que segundo julgamos podem servir para qualquer país:

- 1) Integralidade ou multidimensionalidade – promoção de inserção social de grupos desfavorecidos atendendo a que a personalidade humana é complexa e a abordagem do aumento de acesso a recursos passa também pela educação e qualificação, ao acesso a bens públicos como a electricidade, a saúde, a água potável, etc., e à auto - estima por pertença a uma comunidade socialmente vista como positiva. Esquecer este aspecto é conceber políticas desgarradas e inconsistentes com instrumentos institucionais com funções sobrepostas que tem sempre efeitos mais diminutos. Atribuir por exemplo o mesmo tipo de funções a um organismo da administração central e a outros da administração local sem definir uma articulação entre ambos é criar condições para que os benefícios que chegam ao beneficiário sejam muito abaixo das expectativas e em geral ao fim de um tempo desesperador.
- 2) Parceria e redes como consenso para a acção - serviços do Estado central e local, parceiros sociais, empresas, organizações da sociedade civil, organizações religiosas, devem ter espaço e mecanismos de cooperar segundo a lógica do funcionamento em rede e com contribuições de acordo com as capacidades de cada uma, com igualdade de estatuto. Este tipo de cooperação vai em muitos países contra a lógica de funcionamento da administração pública que pensa os restantes parceiros como sendo úteis apenas para realizar aquilo que os próprios serviços não conseguem e sempre em posição subalterna.
- 3) Focalização nos grupos desfavorecidos e acessibilidade – a evolução dos sistemas de educação/formação profissional, saúde, segurança social, etc., devem ter medidas específicas para grupos excluídos ou para evitar que grupos sociais entrem em processos que os levam à exclusão: educação especial, educação de segunda oportunidade e de adultos, formação profissional para reclusos, apoio a iniciativas de economia social,



micro-crédito, rendimento mínimo, cuidado nos planos municipais de ordenamento com as zonas degradadas, etc..

- 4) Participação/empowerment com informação, inovação, qualificação e organização – as parcerias e redes referidas devem ser as primeiras a incentivar a participação com abertura à inovação, à criatividade, ao uso de tecnologias modernas - na produção, na comercialização, na informação e na comunicação -, aos modos de organizar o trabalho e o associativismo de acordo com as recentes teorias de administração (planeamento com análise da situação, objectivos, resultados, avaliação).
- 5) Proximidade territorial tendo em conta o local o nacional e o internacional - a acessibilidade é um elemento central na participação e na integração sobretudo daqueles que estão num processo de exclusão ainda reversível por acção deles próprios. O funcionamento das instituições cada vez mais informatizadas e assentes no pressuposto que todas as pessoas têm uma alfabetização funcional (capazes de ler e compreender instruções sem dificuldade) leva a barreiras que podem ser ultrapassadas se nos locais de habitação ou de permanência existirem pessoas, cartazes ou organizações capazes de fazer a ponte entre a lógica das instituições e a forma de estar dos mais pobres.
- 6) Contratualização – as políticas contra a exclusão têm de ter um mecanismo explícito de realização de um contrato entre partes, seja dos parceiros já referidos seja do beneficiário. E onde estejam previstas as consequências para quem não cumpre. Se o beneficiário se compromete a enviar os filhos à escola e recebe uma bolsa para isso deve perder a bolsa se deixa de o fazer; se a autarquia se compromete a proporcionar obras na habitação no prazo de um ano e não o faz deve estar previsto que o beneficiário tem direito a uma prestação por cada período de atraso, etc.. Só se existir esta dualidade de responsabilidade e de consequências pode haver uma relação de confiança entre as instituições e os cidadãos.
- 7) Continuidade no tempo com persistência – a estabilidade dos processos de inserção é fundamental. Tais processos não são lineares nem se compadecem com a velocidade a que uma boa parte dos acontecimentos se sucedem actualmente. A mudança de mentalidades no sentido da inserção e da aceitação da vida social como ela é dominante no país em que vivemos, saindo de vivências imbuídas da fatalidade de se “ter nascido pobre” vai contra um espírito conformista de existência que não tem lugar nas sociedades que se querem desenvolver. As instituições promotores e executoras desse tipo de políticas não podem fazê-lo porque momentaneamente há fundos para esses financiamentos, passando a outras questões quando estes acabam. As políticas de combate à exclusão têm de ser inscritas nas opções nacionais e aí permanecerem por décadas, com concretização em medidas que adquirem direito a uma prioridade de primeiro plano através de organizações não estatais e

de organismos públicos suficientemente sólidos para existirem em condições mais ou menos favoráveis, independentemente dos ciclos políticos de alternância de poder.

A articulação entre estes critérios, as dimensões da exclusão social - económica, social e simbólicas<sup>9</sup> - e uma definição, ao mesmo tempo simples e traduzível em medidas práticas de política social e de síntese, como a de Julian Le Grand (1995)<sup>10</sup> de pessoa excluída : *“um indivíduo é socialmente excluído se, residindo geograficamente num dado país, por razões que ficam para além do seu estrito controlo, não consegue participar nas actividades normais dos cidadãos desse país, em que gostaria de participar também”*, fornece uma grelha de concepção de políticas sociais aplicável a qualquer país que queira combater e prevenir a exclusão social.

## **2. CABO VERDE : POBREZA, DESIGUALDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS DAS ONG**

### **A POBREZA E A DESIGUALDADE EM CABO VERDE<sup>11</sup>**

O elevado crescimento económico em Cabo Verde na última década, com um aumento da desigualdade igualmente significativo traduziu-se numa dificuldade acrescida de definir uma evolução positiva ou negativa da pobreza.

Os índices de Foster que medem a pobreza relativa dizem-nos que as pessoas que caíram em situação de pobreza foram em número superior aos que saíram de tal situação. Essa evolução verifica-se sobretudo no caso da população rural, embora uma parte do crescimento da pobreza urbana também possa ser atribuído às migrações da população rural para as cidades.

Como se pode verificar no Quadro1, a pobreza relativa aumentou de modo significativo em Cabo Verde ao longo da última década. Na verdade, a proporção de pobres na população aumentou de 30 para 37% e a de muitos pobres cresceu de 14 para 20%. A pobreza extrema é sobretudo rural, onde vivem 68% dos muito pobres. Na última década assistiu-se a um aumento mais rápido da pobreza extrema nas zonas urbanas. Esta aumentou de 7% de muito pobres urbanos para 12% na década de 90. No mesmo período, a pobreza extrema rural passou de 23% para 30% dos rurais. A estas tendências não serão estranho o processo de emigração para os

---

<sup>9</sup> Ver página 16.

<sup>10</sup> Citada por Francisco Nunes, na sua tese de doutoramento com o tema **“Dinâmica de pobreza e eficácia do sistema de solidariedade e segurança social — uma aplicação a Portugal”**, Maio 2004.

<sup>11</sup> Fontes principais: Ministério das Finanças e Planeamento de Cabo Verde (2004), Fernandes, J. Moniz (2004) e PNUD (2004)

centros urbanos observado ao longo da década.

A definição das duas medidas de pobreza não é exactamente a mesma nos inquéritos de 1988-89 e 2001-2002, o que dificulta as comparações temporais. Na verdade, o inquérito sobre a pobreza de 1988-89 tinha estabelecido como limiar de pobreza, 2/3 do consumo anual médio por habitante, enquanto que o limiar de “pobreza extrema” tinha sido definido na base dos 40 %, o que correspondia a 2 vezes o rendimento anual das actividades nas FAIMO. Pode assim concluir-se que as definições de pobreza utilizadas nos dois inquéritos não se afastam significativamente. O facto de o limiar de pobreza ter sido estabelecido ao nível de 2/3 (ou seja, 67%) da despesa anual média em 1988-89, contra 60% do consumo mediano em 2001-2002, leva-nos a concluir que os dados de 2001-2002 subestimam o aumento da pobreza, que pode ter sido ainda mais acentuado.

Note-se que o limiar de pobreza extrema passou de ECV 18000 em 1988-89 a ECV 28448 em 2001-2002. Este aumento nominal, da ordem dos 58 %, é claramente inferior ao aumento dos preços no consumo (estimado em 80 % naquele período), o que indica que, também por esta razão, o aumento da pobreza extrema seria mais significativo conservando a mesma definição.

## QUADRO 1

### Pobres, Muito Pobres, Desigualdade, 1988-89 e 2001-02 e População Rural, 1990 e 2000, nacional e por ilhas, segundo os Índices de Gini e de Foster

	Índice da desigualdade de Gini <sup>12</sup>		Índices de Foster				População Rural(%)	
	1988-89	2001-02	Pobres (%)	2001-02	Muito Pobres (%)	2001-02	1990	2000
<b>Cabo Verde</b>	0.43	0.59	30	37	14	20	54	46
<b>Por ilhas</b>								
<b>Boavista</b>	Não inq	0.42	Não inq.	13	Não inq	2	56	52
<b>Brava</b>	0.46	0.50	54	41	36	16	63	73
<b>Fogo</b>	0.39	0.57	23	43	6	25	82	78
<b>Maio</b>	Não inq.	0.52	Não inq.	38	Não inq	25	68	60
<b>Sal</b>	Não inq	0.56	Não inq	13	Não inq	6	10	10
<b>Santiago</b>	0.41	0.57	26	37	12	20	56	48
<b>Santo Antão</b>	0.49	0.65	50	54	28	34	77	70
<b>São Nicolau</b>	0.46	0.48	44	40	23	24	67	60
<b>São Vicente</b>	0.40	0.62	29	26	13	11	8	6

Fontes: Inquérito às despesas e receitas familiares (2001/2002), Censos 90, 2º Recenseamento Geral da População e Habitação (1992), e Inquérito às famílias (1988-1989)

<sup>12</sup> Varia entre 0 e 1. Quanto mais perto da unidade maior a desigualdade.

Considerando o Índice de Pobreza Humana do PNUD a evolução já não é a mesma. Ou seja se considerarmos também variáveis como a esperança de vida, a educação e o acesso a água, temos uma diminuição continuada da pobreza entre 28,8 de 1990 e 17,7 por 2002. O PNUD não calculou este índice para as diferentes ilhas nem para os espaços urbanos e rurais.

Note-se que a pobreza e exclusão rurais são objecto na Europa de políticas específicas que se concretizam em Portugal nos programas Leader I, II e + com participação significativa das Associações de Desenvolvimento Local, Municípios, Misericórdias, Organismos estatais localizados na região e empresas do sector privado. Mas para nos debruçarmos sobre a questão de quais a adequação das políticas seguidas em Cabo Verde ao espaço rural, teríamos de visitar algumas ilhas com grande percentagem de população rural, pois as pessoas das ONG com quem falámos, apenas os originários de Santo Antão nos referiram esse problema. Para os restantes não parece haver diferença entre as populações dum e doutro espaço.

O próprio Banco Mundial realizou em 2004 o cálculo da evolução da pobreza absoluta, tendo também voltado a calcular o indicador de desigualdade de Gini. Os resultados estão no Quadro 2.

## QUADRO 2

### Pobres, Muito Pobres (segundo um conceito absoluto), Desigualdade, 1988-89 e 2001-02

Percentagem na População	1988 – 99	2001 – 02
Pobre	48.97	36.69
Muito Pobre	32.24	20.50
Desigualdade (Índice de Gini)	0.50	0.53

Fonte: Urdinola, D.F.A. (2004), Assessing Poverty Trends in Cape Verde- Relative and Absolute Poverty Measurement, Banco Mundial. [dangelurdinola@worldbank.org](mailto:dangelurdinola@worldbank.org)

Estes problemas metodológicos recomendam uma grande prudência na interpretação da incidência e da evolução da pobreza em Cabo Verde. O trabalho de autores como Bourguignon (2001) demonstram que a evolução da desigualdade afecta os índices de Foster, e como o índice da desigualdade de Gini aumentou mais do que a taxa de pobreza relativa entre os dois inquéritos, os rendimentos dos níveis superiores aumentaram bastante mais rapidamente que o rendimento médio (e mediano).

As entrevistas conduzidas para este estudo levaram-nos a recolher a impressão dos dirigentes de muitas OSC do país da evolução da pobreza nas suas ilhas ou zonas de intervenção. A

unanimidade dessas pessoas que estão no terreno em contacto com as populações foi unânime: a vida melhorou mas há aqueles para quem melhorou muito mais do que para outros. Ou seja a pobreza diminuiu mas a desigualdade aumentou criando fossos entre os mais ricos e os mais pobres.

Uma breve fotografia da pobreza actual revela que:

- i) a incidência da pobreza é maior quando o chefe de família é mulher;
- ii) a influência da educação na determinação da pobreza é significativa;
- iii) os chefes de agregados jovens são menos pobres;
- iv) as ilhas de Santo Antão e Fogo (ilhas predominantemente agrícolas) apresentam a maior incidência de pobreza;
- v) a pobreza aumenta com a dimensão da família;
- vi) o desemprego ou o emprego precário afecta de forma bastante mais acentuada os pobres do que os não pobres;
- vii) é entre os trabalhadores não qualificados e os qualificados da agricultura e pescas que existe maior propensão para se ser pobre;
- viii) a agricultura e pescas são os sectores que mais contribuem para o número de pobres entre a população habitualmente empregada.

## **AS ESTRATÉGIAS DAS FAMÍLIAS**

Para contornar a falta de recursos, os pobres cabo-verdianos recorrem a estratégias que supomos poderem ser sintetizadas nos seguintes aspectos: a emigração, o recurso ao trabalho nas FAIMO, o mercado informal, as remessas das famílias do exterior e a criação de associações de desenvolvimento comunitário.

A emigração, que tradicionalmente se dirigia para o exterior do país, com as dificuldades que entretanto começaram a ser levantadas pelos países de destino, começou a orientar-se também para as zonas urbanas. Testemunho de tal evolução é o decréscimo da população rural ao longo da década de 90 – como se pode verificar nos resultados censitários – e a concentração urbana com maiores índices na cidade da Praia, trazendo problemas adicionais em termos de saneamento, habitação e estruturas sociais de educação e saúde.

As FAIMO têm constituído a principal rede de segurança dos pobres no mundo rural. Nos

últimos 265 anos houve 97 anos de seca, ou seja, uma média de 1 seca cada 3 anos. Das secas registadas, 14 duraram 3 anos e mais anos (Estratégia Nacional de Segurança Alimentar Durável, 2002-2015). O trabalho das FAIMO (média de 16000 - 17000 pessoas/ano directamente e 50000 - 80000 indirectamente), teve um papel fundamental como “safety net” que evitou que as crises de produção agrícola tivessem consequências mais graves na mortalidade e saúde em geral da população<sup>13</sup>.

Mas hoje em dia, tal modelo já não corresponde ao nível de desenvolvimento de Cabo Verde. O país tem uma estrutura produtiva e institucional que é cada vez mais capaz de procurar outras respostas para as pessoas que se dirigem às FAIMO para sobreviver em alturas de crise.

O Governo lançou um processo de reforma do quadro e da organização das actividades de forte intensidade de mão-de-obra nos finais da década de 90. A reforma visava, primeiro, reforçar o papel da sociedade civil, essencialmente as associações camponesas e as organizações não governamentais, na identificação, selecção e execução dos projectos. Uma mais forte implicação dos actores de base devia melhorar a qualidade dos projectos de infra-estruturas e a sua incidência sobre as populações envolvidas. A reforma punha acento sobre a integração dos beneficiários das FAIMO no mercado do trabalho regular ou numa forma de emprego independente. Um terceiro aspecto da reforma incidia sobre a estrutura institucional encarregue da concepção, da gestão e do acompanhamento das actividades, cujas capacidades foram reforçadas. Esta estrutura compreende a Comissão Nacional de Luta contra a Pobreza, os Ministérios das Finanças e da Agricultura, os municípios, as associações camponesas e as organizações não governamentais. Um quarto aspecto da reforma atribuía ao sector privado um papel mais importante na concepção e, sobretudo, na chamada a si das actividades de forte intensidade de mão-de-obra.

Ainda é muito cedo para um julgamento definitivo quanto ao impacto desta reconversão. Pode-se no entanto colocar algumas questões quanto aos efeitos da reforma face à persistência e natureza da pobreza. O mecanismo das FAIMO permitia o acesso rápido e de qualquer pessoa independentemente da sua capacidade; a reestruturação desse mecanismo tornou o processo mais complicado e exigente em termos pessoais. Os mais pobres também são em geral ao menos capazes fisicamente, menos instruídos, mais frágeis de mente e de corpo. E, portanto, com menos probabilidade de assumirem com sucesso projectos de vida que implicam outro tipo de identidade individual.

O sector informal assume um papel importante no emprego em Cabo Verde. Um traço marcante

---

<sup>13</sup> Referido por Michael Lipton, no seu livro sobre “Successes in anti-poverty”, ILO, 1998, Genebra.

deste sector é a ausência de contratação formal de trabalho. Nos centros urbanos, o sector informal compõe-se de pequenas empresas privadas, de carácter familiar, essencialmente no sector dos serviços, e empregando pessoal pouco qualificado. Estima-se que o sector informal represente 40% do emprego total. Aquele valor varia significativamente inter - sectores : 50% no comércio, restauração e hotelaria, 34% na indústria transformadora, 25% na construção, 17% nos serviços pessoais e 9% nos transportes. A parte elevada do sector informal no comércio, hotelaria e restauração reflecte o desenvolvimento rápido destas actividades durante os anos 90 e sugere mesmo que tenha havido um fenómeno de transferência do emprego formal nestes sectores.

Um estudo conduzido em cinco centros urbanos (Mindelo, Praia, Assomada, Espargos e S. Filipe) em 1997 fornece uma descrição aprofundada do sector informal em Cabo Verde. Em primeiro lugar, 95% das empresas do sector informal empregam menos de 5 pessoas, contra 58% do sector formal. Em segundo lugar, o comércio é a actividade económica dominante, com cerca de 56% de todas as empresas, seguido da restauração e da hotelaria com cerca de 19%. Em terceiro lugar, o nível de educação dos empresários do sector informal é baixo, 86% não têm mais do que a educação primária, e são relativamente jovens, 63% tendo menos de 45 anos.

As empresas do sector informal têm, na sua maior parte, uma forte conotação familiar :  $\frac{3}{4}$  das pessoas do sector informal, ou são independentes ou são membros da família. Por outro lado, cerca de metade dos ocupados no sector, são remunerados como independentes, 28% recebem um salário fixo, 3% são pagos à peça ou à hora e 15% (membros da família) não são remunerados. Enfim, uma grande proporção dos empresários do sector informal (42%) trabalhavam no sector público antes da criação das suas empresas ou combinavam um emprego público com uma actividade no sector informal.

As mulheres estão sobre representadas, em particular no comércio. A legislação do trabalho não é aplicada (ou é de forma muito imperfeita), e os salários são muito variáveis, somente  $\frac{1}{4}$  dos trabalhadores beneficiam de salário fixo. A pecuária de subsistência assume um papel significativo na economia rural, constituindo, tradicionalmente, um factor de segurança relativamente às crises de seca. Nos meios urbanos, o desenvolvimento da actividade informal constitui a principal saída para muitas famílias, como comprova o rápido crescimento da economia informal. Neste domínio, as mulheres desempenham um papel de relevo o que explica que a incidência da pobreza feminina tenha melhorado ao longo da década de 90. É também o sector que absorve parte dos trabalhadores sobretudo da África Ocidental que têm vindo nos últimos anos a imigrar para o país (sendo a parte restante absorvida pela construção civil).

O conjunto de características que vêm de ser descritas, correspondem às que se encontram noutros países em desenvolvimento. Uma excepção notável é o número relativamente importante

de antigos trabalhadores do sector público, o que confirma a existência de uma notável mobilidade entre o sector formal e informal. Este fenómeno deve ser interpretado à luz do importante papel que o Estado preencheu na economia cabo-verdiana após a independência, e das medidas de encorajamento e de apoio ao sector privado tomadas no início dos anos 90.

As remessas de emigrantes aumentaram fortemente em termos absolutos depois do fim dos anos 80. Passaram de 13 para 19% do PIB entre 1988 e 1996, para se situarem depois pelos 15%. Podemos distinguir entre as remessas que são usadas para financiar o consumo e as que são investidas, aproveitando as condições mais favoráveis aos depósitos bancários de emigrantes relativamente aos depósitos dos residentes. Esta poupança é seguidamente transformada pelo sistema bancário em investimentos, essencialmente no sector da construção. As remessas também podem assumir a forma de envio de mercadorias do exterior para as famílias que as vendem no mercado. Basta ir ao mercado da Praia para verificar como é feito esse apoio às famílias pelos emigrantes. Não conhecemos dados sobre as transferências fora do sistema bancário ou mesmo sobre a influência da Western Union que começou a operar no país. Com um sistema muito mais ágil que a banca, e apesar dos custos, a sua rápida implantação por vários países africanos leva-nos a crer que algum valor acrescentado veio a introduzir no processo de remessas de emigrantes.

A criação de associações de desenvolvimento comunitário<sup>14</sup> é uma das estratégias das populações para aproveitar as oportunidades de financiamento de acções de luta contra a pobreza oferecidas quer interna, quer externamente. Efectivamente, através destas organizações as comunidades rurais conseguem obter os apoios necessários à realização de certos trabalhos de interesse comunitário e de alguma envergadura, como obras ligadas à engenharia rural, de protecção e conservação de solos, de correcção torrencial e algumas infraestruturas comunitárias financiadas geralmente pelo Governo ou pelas autarquias, no quadro dos chamados **contratos programas**.

Os contratos programas baseiam-se na contratação de grupos ou comunidades organizadas para a realização, mediante condições preestabelecidas, de obras que normalmente eram executadas pelo Ministério da Agricultura, Alimentação e Ambiente ou pelas Câmaras Municipais. O seu interesse para as comunidades tem a ver com as possibilidades que lhes oferece delas próprias identificarem as actividades prioritárias para as suas localidades e as executarem com benefícios financeiros em função da produtividade que conseguirem obter. Desta maneira, as associações, particularmente as mais dinâmicas, têm arrecadado alguns recursos para o seu próprio

---

<sup>14</sup> Este subponto é retirado de ACEP (2000), página 57.



funcionamento. Em certas localidades e em determinadas épocas, as associações chegam a ser o único empregador. Essas OSC são também as promotoras do crédito na forma de “micro – crédito” como resposta ao pouco acesso à banca das famílias com menos recursos. Esta actividade documentada explicitamente em ACEP (2000) constitui também uma política social de combate à desigualdade e à exclusão, como veremos no Capítulo seguinte.

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas tanto podem contribuir para a luta contra a exclusão como ser uma das causas de afirmação dessa mesma exclusão. Podem gerar exclusão quando criam zonas onde não existem serviços públicos em espaços urbanos, quando estabelecem critérios diferenciais para o acesso aos vários níveis de educação, quando favorecem pelos investimentos públicos umas zonas em relação a outras ou ainda quando permitem que a sua falta de coordenação origine dificuldades permanentes para grupos sociais como os deficientes motores.

O conceito de política de redução da pobreza adoptado pelo governo cabo-verdiano é abrangente e cobre tanto as políticas de carácter macroeconómico (orçamental, monetária e cambial), e de gestão pública e boa governação, como as medidas de natureza sectorial e micro económica, visando os grupos alvos da população mais pobre. A arquitectura da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (ECRP) está centrada num conjunto de políticas nucleares, ou focais, de onde decorrem eixos estratégicos de natureza programática. Tais políticas são: i) política de crescimento e de estabilidade macroeconómica, ii) política de descentralização, iii) política de emprego, com integração progressiva das FAIMO, iv) política de desenvolvimento do sector agrícola, v) política de maximização dos efeitos induzidos pelos sectores produtivos com maior efeito multiplicador, e vi) política de redistribuição e de protecção social.

Os eixos estratégicos configuram as várias modalidades de intervenção dos poderes públicos, através de programas, medidas de reforma, etc, assim organizados: i) Eixo 1: Promover a boa governação, reforçando a sua eficácia e garantindo a sua equidade; ii) Eixo 2: Promover a competitividade para favorecer o crescimento económico e a criação de empregos; iii) Eixo 3: Desenvolver e valorizar o capital humano; iv) Eixo 4: Melhorar e desenvolver as infra-estruturas básicas, promover o ordenamento do território e salvaguardar o ambiente; v) Eixo 5: Melhorar o sistema de protecção social, reforçar sua eficácia e garantir a sua sustentabilidade.

A história das últimas décadas de aplicação de políticas públicas em Cabo Verde mostra que as preocupações no combate à pobreza têm assumido um papel central na definição e na implementação das estratégias de desenvolvimento e de crescimento sócio - económico. O que é novo, no presente contexto, é a clara assunção de que a política de combate à pobreza faz agora parte integrante das políticas públicas a nível global, sendo por isso indissociável das opções estratégicas que são tomadas a esse nível.

É também novo, o facto de as políticas de crescimento e de combate à pobreza, ganharem uma nova e grande visibilidade no orçamento do Estado, tornando mais transparente o modo como os recursos financeiros públicos são afectados sectorial e regionalmente.

Na verdade, e como adiante se preconiza, a estratégia de redução da pobreza, passa a ser perspectivada a vários níveis: a nível macro, a nível sectorial (através da introdução de uma abordagem programática), e a nível micro, mediante a implementação de medidas específicas visando os mais pobres como grupo-alvo. A este nível sublinha-se o papel que tem sido desempenhado pelo Programa Nacional de Luta contra a Pobreza (PNLP), com uma rica experiência acumulada no domínio da execução de projectos no seio das comunidades locais e de onde se podem colher ensinamentos tendo em vista a implementação da presente estratégia, embora agora com outra dimensão e âmbito.

Com uma alta taxa de desemprego, os problemas decorrentes têm uma solução que tem de se enquadrar no desenvolvimento global do país. A consequência mais directa para a política pública desta situação é a prudência com que se pretende implementar as medidas de “redução dos efectivos da Função Pública e de redução do peso das despesas de pessoal nas despesas correntes do Estado, para níveis mais compatíveis com as necessidades e capacidades financeiras do Estado”<sup>15</sup>. Com efeito, embora se reconheça expressamente no Plano desse período que “a maioria do pessoal tem um nível de instrução bastante baixo para os objectivos de desenvolvimento pretendidos”<sup>16</sup>, todas as medidas concretas obedecem ao critério de, em caso algum, gerar desemprego, quer através de formação profissional, apoio à criação de actividades geradoras de rendimento, reconversão de pessoal, etc..

O Programa Nacional de Luta contra a Pobreza (PNLP), que vem sendo executado desde 2000 a esta parte, está integrado no Plano Nacional de Desenvolvimento 1997-2000 e no de 2002-2005, tendo como sub-programas: i) a integração dos pobres na economia, ii) a melhoria do acesso social dos pobres, iii) a mobilização social, iv) o reforço da capacidade institucional.

---

<sup>15</sup> Vol.II, do PND 1997-2000, Sub-Programa 3.6 - Descongestionamento da Função Pública.

<sup>16</sup> Vol.II, do PND 1997-2000, Programa de modernização do Estado e de desenvolvimento da administração e serviços públicos.

O PNLP define como metas a atingir, a redução da taxa da pobreza, a erradicação da pobreza absoluta, a elevação do rendimento médio das camadas que vivem abaixo do limiar da pobreza, a melhoria da capacidade produtiva dos pobres, a melhoria das infra-estruturas económicas e sociais das comunidades pobres e a reconversão das FAIMO, viradas para os seguintes grupos-alvo prioritários: mulheres, sobretudo mulheres chefes de família; trabalhadores das FAIMO; desempregados e, particularmente, jovens desempregados; grupos vulneráveis (idosos, portadores de deficiências, crianças abandonadas, inválidos).

O custo total de execução do PNLP foi estimado em US\$ 75 milhões, montante que dificilmente poderia ser financiado só com o esforço nacional. Assim, para implementar o PNLP, o Governo de Cabo Verde recorreu à mobilização de recursos externos, tendo negociado o apoio financeiro de vários doadores e credores (PNUD, IDA, FIDA e BAD). O PNUD financiou o custo dos serviços de consultoria para a elaboração dos Programas Concelhios de Luta contra a Pobreza (PCLPs), no âmbito dos quais foram identificados 230 bolsas de pobreza, repartidas pelos 17 municípios, e do Documento-Quadro do PNLP. As outras instituições financiaram, actividades específicas de luta contra a pobreza no valor global de US\$ 28.1 milhões. O PNLP agrega três programas:

Projecto de Desenvolvimento do Sector Social (PDSS)

Programa de Luta contra a Pobreza no Meio Rural (PLPR)

Projecto de Promoção Sócio-Económica de Grupos Desfavorecidos (PSGD)

O PDSS focaliza a sua intervenção na construção de infra-estruturas sociais (centros comunitários, jardins infantis, escolas primárias, unidades sanitárias de base, complexos sanitários, etc.) e de apoio à actividade económica (estradas, mercados, matadouros municipais, etc.) numa óptica de criação de postos de trabalho e de reconversão das FAIMO. O PLPR e o PSGD têm apoiado áreas diversas como a mobilização social, formação profissional, alfabetização, construção de infra-estruturas de abastecimento de água e de saneamento nas comunidades rurais pobres, habitação social, promoção de actividades geradoras de rendimento. Da previsão inicial de US\$ 75 milhões, para um período de 5 anos, até à data apenas foram mobilizados US\$ 44.5 milhões (59%). e auto-emprego, nos sectores da pesca artesanal, agricultura irrigada, artesanato, pequena pecuária e de transformação e comercialização de produtos agro-pecuários.

O PNLP tem-se confrontado, desde o seu arranque, com algumas interrogações quanto ao seu verdadeiro mandato. Por um lado, parece ter-se afirmado a convicção de que a luta contra a pobreza é uma tarefa exclusiva do PNLP. Por outro lado, apesar da sua natureza

descentralizadora, do ponto de vista de competências e recursos, o PNLP ainda é visto por alguns municípios como uma entidade usurpadora de algumas das suas funções, nomeadamente, no que se refere à afectação de recursos às Associações Comunitárias de Desenvolvimento para a execução de micro-projectos e acções de luta contra a pobreza.

Finalmente, deve referir-se que, se por um lado, a diversidade de entidades externas que co-financiam o PNLP é positivo, em termos financeiros, por outro lado, isso coloca problemas de sobreposição de procedimentos dificilmente geríveis e harmonizáveis.

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM RELAÇÃO ÀS ONG / OSC**

Nos documentos governamentais de orientação da Política de Luta contra a Pobreza, as ONG (ou OSC) são consideradas como agentes importantes da política de descentralização.

Assim, para além das medidas de política preconizadas no PND, serão elaboradas e executadas as seguintes:

Definição de uma estratégia de parceria entre as entidades públicas (Governo, Municípios) e as OSC, visando reforçar a participação da sociedade civil no processo de descentralização; essa acção será materializada através dos seguintes instrumentos jurídico - financeiros: i) Lei que define o estatuto das ONGD (Organizações não governamentais de desenvolvimento, ii) Fundo Nacional de Apoio a Projectos das ONGD e OSC, iii) Regulamento do Registo das ONGD e iv) Contabilidade e Registo dos Activos das ONGD e OSC;

Aprovação de uma nova lei que defina as atribuições e competências dos municípios em domínios como a saúde, a educação, o ambiente e o ordenamento do território, entre outros. O objectivo é a descentralização de novas competências e recursos para os municípios - princípio da subsidiariedade.

Outros diplomas são: a lei da cooperação descentralizada e a revisão e aprovação da lei de finanças locais. O objectivo da primeira é a criação de um sistema de informação e de gestão, acompanhamento e avaliação, dos projectos da cooperação descentralizada; para a segunda pretende-se estabelecer novos critérios de distribuição de fundos, regulamentar os contratos-programa e as condições de acesso ao crédito bancário pelos municípios;

Note-se que já existe legislação sobre o Estatuto geral das associações (Lei 28/III/87 de 31 de Dezembro que revogou diplomas anteriores à independência bem como sobre questões mais detalhadas como os benefícios fiscais às instituições não governamentais reconhecidas pelo Estado (Lei n.º106/IV/94 de 5 de Setembro), pelo que se entende os propósitos anunciados como revisão daquilo que existe.

Estão em projecto um conjunto de diplomas que definem todo o quadro de conceitos, actividades e relacionamento com o Estado dos vários níveis de associações desde as Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento “ ONG “; que incluem as associações que, nos termos do Artigo 14º, nº1 da Lei n.º 28/III/87, de 31 de Dezembro, “ até às Associações de Base e as Comunidades Locais Organizadas.

## **AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO COMBATE À POBREZA**

No estudo ACEP (2000), existe uma análise do trabalho das OSC em Cabo Verde na luta contra a pobreza muito lúcida e clara elaborada por uma equipa de técnicos da ONG<sup>17</sup>.

Esta análise que se reproduz seguidamente não podia, pela data em que foi realizada, reflectir sobre a evolução dos indicadores de pobreza entre 1989 e 2001, que se referem em pontos anteriores. Na conclusão deste capítulo voltaremos a esta questão.

Embora o objecto central do presente estudo seja a exclusão social, o enquadramento e a prática em que se pode desenrolar a intervenção das OSC de combate a esse fenómeno partirá, na nossa opinião, daquilo que tem sido a prática de luta contra a pobreza descrita nesse trabalho.

*(...) Não há um grande divórcio entre a estratégia oficial como enunciada no PNLP e aquela das ONG, o que se pode compreender porque houve um esforço de preparar esse programa de uma forma muito participada, onde a generalidade dos actores, as ONG inclusive, foram implicadas na sua concepção. Estas organizações também privilegiam a **participação dos pobres no processo da sua autopromoção**, uma participação responsável e engajada e por isso preocupam-se com a promoção de parcerias com as organizações de base activas na luta contra a pobreza no mundo rural.*

*(...) A grande diferença entre os parceiros não-governamentais e o Governo na luta contra a pobreza, em particular no mundo rural, é ao nível da abordagem. Enquanto que o Governo põe o acento tónico na visão e abordagem macro-económica e multi-sectorial, as ONG priorizam a intervenção a nível micro. A abordagem do Governo exige muitos meios, o que acaba por conduzir à falência do PNLP, na medida em que é difícil, senão impossível, mobilizar cabalmente os meios necessários para atacar este fenómeno nas diferentes frentes e*

---

<sup>17</sup> Amélia Zambeze da AMRU de Moçambique, Augusta Henriques da TINIGUENA da Guiné-Bissau, Avelino Lopes do SOLMI e Mário Moniz da Plataforma de ONG , ambos de Cabo Verde.

*simultaneamente. Assim, as ONG, com a sua abordagem micro, acabam por ser muito mais eficazes pois são capazes de perspectivar a sua intervenção e adaptar-se em função dos recursos que conseguem mobilizar.*

*(...) Assegurar a ocupação dos beneficiários tanto no meio urbano como no rural, sempre que possível de forma durável, nomeadamente através do **auto-emprego**, da dinamização das **actividades geradoras de rendimento**, tem sido, sem dúvida, a maior preocupação da maior parte das ONG cabo-verdianas. Associada a essa preocupação está a necessidade de **formação**, muito particularmente da formação profissional, assim como a **capacitação**.*

*O desenvolvimento rural integrado, a saúde, o saneamento, a protecção e conservação do ambiente, a conservação e o abastecimento de água, a promoção da mulher, em especial daquela que é chefe de família, e a protecção materno-infantil, o apoio às crianças e aos jovens bem como à terceira idade, os direitos humanos, a construção de infraestruturas comunitárias, são outros domínios de intervenção das ONG cabo-verdianas no meio rural. Como já foi referido, estas acções são realizadas geralmente por associações e outras organizações locais, em parceria com as ONG.*

Comparando este texto com a análise das ONG's e Associações Comunitárias constante do perfil da pobreza em Cabo Verde de 1993 (Proença, C. e Rocha, A., 1993) verifica-se claramente uma evolução em dois aspectos: primeiro, na existência de uma estrutura de coordenação, inexistente nessa data; segundo, numa focagem em actividades de combate directo à pobreza e menos na luta genérica por melhores condições de vida das populações. Com efeito nesse estudo se afirma que as “ONG podem constituir um auxiliar do Governo” com as “áreas tradicionais de intervenção (...) a apresentarem uma forte ligação com a pobreza (desenvolvimento do associativismo, pesca artesanal, alfabetização, protecção materno – infantil e planeamento familiar, cuidados primários de saúde, etc.).

Parece-nos existir também actualmente uma capacidade de intervenção efectiva nas ONG que esse trabalho detecta ainda em fase de consolidação.

## **Conclusões deste Capítulo**

Nesta década e meia, de 1989/90 a 2003/4, Cabo Verde foi claramente capaz de organizar as suas instituições estatais centrais e locais e estabelecer ligações com organizações da sociedade

civil laicas ou religiosas para combater a pobreza. Em teoria não pensamos que haja a apontar críticas de maior à organização e às actividades desenvolvidas. Quanto muito a ambição de centralizar num PNLP os fundos para tal luta parece-nos menos correcta, face à capacidade das instituições do país e aos efeitos multiplicadores que esses processos têm quando a sua aplicação é descentralizada. Mas precisaríamos de muito mais tempo e informação para uma análise fiável dessa suspeita.

Mas toda a questão e as análises tem de ser repensadas quando verificamos que a desigualdade cresceu significativamente. Ou seja, se em teoria as medidas tomadas estavam correctas então, um dos efeitos perversos tem sido de que o fosso entre os que acedem a mais recursos e os que acedem a menos, se aprofundou, cavando uma maior distância entre uns e outros. Aliás a diferença na qualidade de construção de habitação e arruamentos de algumas zonas na capital marca bem a estratificação social implícita nesse crescimento da desigualdade.

Note-se que estamos a considerar que o modo de medir a pobreza pode incluir um erro que vai induzir em conclusões erradas. Ou seja, se a medida da pobreza é relativa, então pode toda a população estar melhor mas, pelo facto de se medir a pobreza sempre em relação a uma média que evolui no tempo, teremos mais pobres quando na realidade aquilo que temos é mais desigualdade.

Dito de outro modo, as pessoas estão com condições de vida melhores que à dez anos, mas há é uma parte dessas pessoas que estão muito melhor. Logo a distancia entre uns e outros aumenta e no momento actual a diferença é maior do que era à dez anos. Se medirmos deste modo então a pobreza aumentou.

Se medirmos em termos absolutos, ou seja, se as condições de acesso a alimentação, vestuário, habitação, educação, saúde e participação social, melhoraram ou não, então a pobreza diminuiu com as políticas públicas e privadas praticadas.

### 3. A EXCLUSÃO SOCIAL EM CABO VERDE

Num país onde a exclusão é um fenómeno ainda pouco detectado e cuja tendência da Política Social e dos actores não estatais é para considerar a pobreza como a maior questão social, identificar a exclusão social levanta riscos que, a partir daqueles que Estivill, J. (2003) considera, pensamos serem os seguintes:

1º - um conceito demasiado lato de exclusão leva a concluir que “sempre e em qualquer lugar uma pessoa está excluída de algo ou de *alguém*”. Ou seja se tivermos uma noção de exclusão demasiado lata todas as pessoas são excluídas de alguma situação e portanto não é possível definir soluções de Política Social estatal ou de OSC mas sim apenas a nível da procura individual.

Este primeiro risco de identificação ultrapassa-se considerando a gradação social num momento temporal e num espaço geográfico, do processo de exclusão. Por exemplo, se um trabalhador é despedido, ele não se pode classificar de excluído socialmente (embora o tenha sido do local onde trabalhava). Mas se essa situação se prolonga por anos sem outros rendimentos que não seja a segurança social oficial ou a ajuda de uma família pobre, então já estamos num processo que levará com fortes probabilidades a uma exclusão social.

2º - a diversidade de processos conducentes à exclusão é um risco de identificação porque cria dificuldades na definição de uma tipologia de grupos sociais excluídos, tendendo as instituições a personalizar as situações precisamente devido às muitas diferenças que podem existir. O poder público raramente define procedimentos e legislação se não existir um padrão de uma situação para a qual é necessário dar resposta. Mesmo as OSC têm a sua actividade orientada para grupos de pessoas organizadas ou não mas que têm todas algum problema comum. Se a exclusão social for encarada como um fenómeno que tem tantas facetas causas e manifestações que não torna possível definir padrões é impossível uma definição coerente de políticas sociais eficazes.

3º - a nacionalização da exclusão é um risco que consiste em cada país ter uma concepção própria de exclusão social dificultando a constituição de um paradigma internacional de políticas para combatê-las. E a ausência de paradigma significa dificuldades acrescidas de acesso a financiamentos internacionais.

O mesmo se aplica em países demasiado compartimentados, onde cada zona geográfica tem a sua exclusão que noutra não é considerada. Não nos parece que tal suceda em Cabo Verde, apesar de ser um arquipélago, dada a identidade única sócio - cultural da população. Não são as



“rivalidades” entre a Praia e o Mindelo ou entre o Barlavento e o Sotavento que vão originar situações que possam ser consideradas de exclusão social a nível nacional. No entanto a procura de solução para este tipo de risco leva a uma organização das instituições de exercício do poder com “quotas” por região ou ilha. Mas estamos longe de uma situação de exclusão social tal como o conceito é aqui definido.

4º - a negação da existência do fenómeno. A sociedade caboverdeana desenvolveu entre a sua população um nível de solidariedade que, cruzado com a componente de sucesso/insucesso na ultrapassagem dos constrangimentos da sua História que referiremos adiante, torna frequente o mecanismo de negação e ocultação da existência da pobreza e da exclusão social. Ou, quando tal não é mais possível, na incorporação na identidade colectiva da convicção que as políticas públicas seguidas estão a resolver as situações.

Esta convicção encontrámo-la em muitos dos actores do desenvolvimento com quem falámos. Para uma maioria das pessoas empenhadas no trabalho de ONG aquilo que o país está a fazer – através do poder público ou da sociedade civil – está a resolver os problemas que se lhe defrontam, de uma forma mais ou menos lenta, mas sempre de uma forma adequada. As fracturas políticas que originam partidos diferentes na disputa do poder não passam (senão em pequena escala) por divergências em relação às medidas de luta contra a pobreza e exclusão. E criam assim claramente mecanismos de defesa em relação à abordagem da exclusão social, pois o princípio subjacente à matriz fundamental do fenómeno - o da rejeição social - não se enquadra nos valores sociais que foram construindo ao longo da sua História, defendem e vivem todos os dias.

Mesmo o grupo social apelidado de “rebelados” é classificado como auto – excluído e não rejeitado pela sociedade. E o que se sabe sobre esse grupo confirma a ideia de que essa “mancha” social existe mas a iniciativa é dos próprios excluídos e não do resto da sociedade. Não se encontra nos documentos consultados qualquer ideia ou definição de políticas públicas ou de OSC de inserção específicas para esse grupo social mas também nenhuma rejeição do mesmo. Aliás o trabalho de diminuição dessa exclusão (Pereira, M., 2004) parece dever-se muito mais a iniciativa individual do que a uma política activa. Também não encontramos nenhum ONG que assumisse um trabalho específico com esse grupo social.

É no entanto fundamental que cada país consiga identificar os grupos sociais que estão num processo conducente a situações de exclusão social. Só assim é possível inverter a evolução.

## A EXCLUSÃO E O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Cabo Verde, como país insular de pequenas dimensões, passou por períodos históricos de isolamento que influenciaram profundamente a sua identidade. Transcrevemos aqui extractos do texto do historiador António Correia e Silva<sup>18</sup> como uma análise de síntese clara e elucidativa sobre o que podemos chamar de luta do país para combater um destino de exclusão internacional ao longo de toda a sua existência.

*“...só pôde ser povoado na condição de inserido em amplas redes de trocas inter-espaciais, por intermédio das quais haveria de adquirir recursos para compensar tais características “congénitas”. Quer isto dizer que a insularidade periférica, a exiguidade e a sahelidade impuseram uma moldura de constrangimentos que os candidatos à soberania e à ocupação do território tiveram desde logo de enfrentar, tendo em mira contorná-los.*

*Aliás, muito cedo, os povoadores se viram perante o problema, que ainda hoje nos atormenta, que é o de saber como inserir o arquipélago em redes de troca internacionais, uma vez que o seu espaço, por ser endogenamente pobre, não possui nada de relevante a oferecer. Por outras palavras, a questão se pôs e se tem posto aos cabo-verdianos da seguinte forma: Se a abertura é a chave, tendo em conta os tais constrangimentos, como descobrir nas ilhas algo dotado de valor de troca que tivesse e que tenha interesse para o comércio internacional, de modo a sustentar um processo interno de acumulação económica? Eis a questão histórica, recorrente, que atravessa toda a vivência multissecular da ocupação destas ilhas. A consciência do imperativo da inserção internacional, --como hoje dizemos--, e os esforços incessantes para a viabilizar constituem o verdadeiro motor da trajectória cabo-verdiana.*

*(...) Vezes houve, --não muitas, mas o suficiente para sustentar reflexões--, em que a posição geográfica de Cabo Verde se transformou num factor de desenvolvimento. Contudo, se o motor geoestratégico acelera em certos momentos, parecendo que vai entrar em velocidade de cruzeiro, é para quase sempre, desandar logo depois, entrando em estagnação profunda. É claro que se deve perguntar porquê. Qual a razão desta historicidade não cumulativa que caracteriza o percurso cabo-verdiano, que faz a Ribeira Grande crescer pujantemente durante o século XVI, em razão dos rendimentos que captava, enquanto principal centro de redistribuição de escravos da Alta Costa da Guiné, para a lançar em seguida na depressão seiscentista e depois na longa agonia setecentista? Da mesma forma, devemos indagar das razões que fizeram o Mindelo se transformar, como que de noite para o dia, na principal coaling station do Atlântico Médio, atraindo a si um imenso tráfego de vapores que ligava a Europa à América do*

---

<sup>18</sup> “Ciclos Históricos de Inserção e Marginalização de Cabo Verde. As invenções de Cabo Verde” , António Correia e Silva, actual Presidente da Comissão Instaladora da Universidade de Cabo Verde.

*Sul e à Ásia durante quase 50 anos que vão de 1850 a 1902, para, a partir de então, iniciar uma decadência em cascata. A estas conjunturas, que souberam converter a procura externa da posição geográfica do arquipélago em fontes de crescimento económico interno mais ou menos prolongado, mesmo que para entrar em decadência depois, chamarei, sem medo de anacronismo, de ciclos históricos de inserção dinâmica de Cabo Verde no contexto atlântico.*

*(...)*

*Atendendo às características congénitas do arquipélago, grosso modo marcadas pela insularidade, exiguidade e sahelidade, o impulso ao Desenvolvimento tem de ser forçosamente exógeno. (...) Mas à asserção basilar de que o impulso ao desenvolvimento vem e só pode vir da envolvimento exterior, acrescenta-se a ideia de que no tabuleiro todo o equilíbrio é precário. As mudanças tecnológicas, políticas e militares reconfiguram o campo, reordenam os valores, redistribuem os trunfos. Isso é essencial quanto ao valor estratégico da posição geográfica das ilhas, porque as faz tão depressa tornarem-se vias obrigatórias de escala náutica ou aeronáutica, entrepostos incontornáveis nas linhas de comércio internacional, bases estratégicas de projecção atlântica do poderio militar como se converterem em lugares votados ao abandono, em fiapos de terra periféricos e remotos. São os ditames exteriores --dos quais dependem vitalmente as ilhas exíguas e sahelianas-- que assim impõem. **Exogeneidade e transitoriedade** constituem os traços essenciais dos impulsos de Desenvolvimento cabo-verdiano.*

*Foi assim ao longo da História de Cabo Verde. Se, numa operação de zoom, olharmos mais de perto os processos da génese e da gestação dos ciclos históricos de inserção dinâmica de Cabo Verde nos grandes espaços de troca, constataremos, da observação deles, uma coisa: o crescimento económico duradouro provém sempre de impulsos despoletados por reestruturações ocorridas no amplo complexo económico que é o Atlântico. A própria possibilidade de povoar estas ilhas esteve sujeito a este condicionamento, para não dizer a este determinismo. Daí o carácter difícil, tateado e problemático das primeiras tentativas de ocupação efectiva do arquipélago. Interpõe-se, a nosso ver, entre o momento do achamento e o da colonização de Cabo Verde um penoso impasse. Impasse que só a conexão às linhas externas de tráfico que então se esboçavam será capaz de solucionar.*

*(...) A chave --que será não apenas deste impasse concreto, mas da própria forma de sobreviver nestas ilhas-- é encontrada. Ela não é nem mais nem menos do que a busca imperativa de inserção do arquipélago no jogo das trocas transatlânticas, uma vez que este, por si só, não constituía razão bastante e suficiente para atrair colonos. A atractividade só poderia advir, por conseguinte, do seu valor relacional. No que consistia então tal valor?*

*Não podendo fixar-se sur place nos Rios da Guiné e nos seus mercados altamente rendosos, as ilhas de Cabo Verde proporcionavam aos portugueses, dada a sua proximidade ao continente, um espaço alternativo a tal possibilidade. Mas, inversamente, por serem ao mesmo tempo afastadas o suficiente poderiam compensar os custos de um eventual estabelecimento na Costa, custos esses que, de forma resumida e breve, diria que eram a hostilidade e a dependência dos poderes africanos que tal fixação acarretaria, além, é claro, de uma muito profunda alteridade ecológica e epidemiológica. Por conseguinte, é no cruzamento destas duas exigências, aparentemente contraditórias, de ser perto e longe, simultaneamente, que Santiago, anteriormente repulsivo, surge como espaço comercialmente estratégico.*

*O primeiro grande ciclo histórico de crescimento económico continuado e acumulado de Cabo Verde assenta na valorização estratégica de Santiago como via de acesso aos apetecidos Rios da Guiné e no facto de se transformar no mercado de revenda e distribuição das mercadorias guineenses, primeiro para Península Ibérica e suas ilhas atlânticas, depois, com muito mais intensidade ainda, para as Américas, em rápida e dinâmica colonização. Este é o fundamento central, o principal trunfo estratégico com que o arquipélago assegura a sua inserção dinâmica no Atlântico em expansão comercial. Fundamento central, mas não exclusivo. Situado no que mais tarde os estrategistas castelhanos chamarão de la garganta, por ser o lugar por onde as naves, devido ao regime de ventos oceânicos, estariam condenadas a passar para entrarem no Atlântico austral, Cabo Verde torna-se, em consequência, na porta dos mares do sul, no equador estratégico do Atlântico. O formidável crescimento económico, demográfico e cultural que o arquipélago regista durante todo o século XVI é fruto de uma **moldura histórica** que se caracteriza por uma conjunção de factores que podemos enunciar aqui de forma simples e esquemática. Primo, o exclusivo ibérico sobre o Atlântico médio e austral, consagrado nos tratados de Alcáçovas e Tordesilhas (1494); Secundo, o domínio dos fluxos negreiros no comércio marítimo; Tercio, o império da vela, quer dizer a dependência da tecnologia da navegação de longo curso do regime dos ventos.*

*Esta conjuntura, ao valorizar o Atlântico peri-africano como área de recrutamento massivo de mão-de-obra, transforma a Ribeira Grande no entreposto guineense por excelência, no elo de ligação entre a procurada Guiné e o mundo ibero-americano. Num primeiro momento são os “moradores”, homens estabelecidos aqui a título estável e duradouro, que assumem o papel dinâmico de abastecer de escravos o entreposto negreiro. Fazem-no a partir da produção local do algodão e do pano. Estrutura-se, num tempo mais ou menos breve, um empresariado local,*

*que é simultaneamente armador e terratenente. Mas as fraquezas estruturais das ilhas não tardam a aparecer, comprometendo, a prazo, a permanência de Santiago nas linhas de tráfego oceânico. Quais são elas? Exponhamo-las sumariamente.*

*À medida que o comércio ibero - guineense cresce, atendendo à grande diferença de voltagem entre os pólos em relação, os moradores vêem-se em dificuldades para atender, tanto a procura ibero-americana como a oferta africana de escravos. Se no início de quinhentos recorriam às parcerias e às sociedades feitas localmente para avolumar o capital disponível de modo a enfrentarem eficazmente as demandas do negócio e a reduzirem os riscos a ele inerentes, com a intensificação do processo da colonização das Américas, vão ser pura e simplesmente ultrapassados. Agora, na nova fase, serão precisos volumes de capitais muito superiores aos necessários nas primeiras décadas do século XVI, exigência não ao alcance dos armadores de Santiago. A expansão dos negócios requer doravante a entrada em cena de grandes mercadores de Sevilha e Lisboa, realizada por interposta pessoa de procuradores e feitores de contratadores. Ocorre então a rápida subalternização dos moradores, isso numa cadeia na qual até bem pouco tempo atrás, ocupavam uma posição central.*

*Do ponto de vista da gestão político-administrativa, certos erros, pelo efeito acumulado, vão perigar a prazo a posição de entreposto de Santiago. Enquanto o fluxo comercial que transita pela ilha foi grande, a Coroa pôde praticar a sobretributação. Ou seja, pôde utilizar a política fiscal não como um instrumento estimulador e indutor da actividade económica mas, sim, como uma fonte cómoda e administrativa de captar abundantes rendimentos. Nem sequer teve preocupações quanto à morosidade dos procedimentos administrativos que a Alfândega da Ribeira Grande impunha aos navios em trânsito. Se enquanto os negócios foram florescentes, os comerciantes puderam suportar sem problemas de maior agravamentos de cargas fiscais e os custos derivados da morosidade das escalas, porém, quando a concorrência chegou ao mercado guineense, instaurando uma persistente pressão altista no preço de escravos comprados na origem, passaram a segregar estratégias para contornar a utilização de Cabo Verde. Assim, nasce a tendência, nos fins do século XVI, de viagens directas à Costa da Guiné e de ligações desta às Américas sem escala em Santiago.*

*Por detrás destes comportamentos, diríamos quase auto-destruidores, encontra-se o que chamamos de **gestão rentista**. Esta consiste fundamentalmente em obter rendimentos, não de um desempenho económico qualificado, estribado em ganhos de produtividade, na perícia de gestão ou em feitura de investimentos em capital fixo, mas, antes, no controlo de um bem natural e*

*consequente cobrança pela sua utilização. Há entre os dois modelos de gestão uma diferença radical, mesmo que, na aparência, se possam confundir.*

*A soberania sobre o território e os privilégios comerciais, juridicamente outorgados, que asseguravam tanto o exclusivo de acesso à Guiné como a obrigatoriedade de o fluxo negreiro fazer escala em Santiago, traziam aos moradores, à Coroa e aos investidores externos grandes rendimentos, dispensando-os de praticar preços atractivos, de prestar serviços céleres ou de estimar uma carga fiscal que não matasse a “galinha dos ovos de ouro”. A indiferença ao mercado foi grande. Mas as coisas funcionaram, ainda assim, com lucros fabulosos, enquanto vigorou a moldura, assente no exclusivo ibérico saído do tratado de Tordesilhas, na impossibilidade de estabelecer bases comerciais nos Rios da Guiné e, por fim, na baixa autonomia dos navios nas travessias atlânticas. Contudo, com a desconstrução violenta da ordem de Tordesilhas, pondo fim ao exclusivo português na Costa da Guiné e abrindo espaço à construção de feitorias no continente, e o aparecimento de navios dotados de capacidade técnica em atravessar o Atlântico sem escala, o entreposto é atingido em cheio. Agora nada pode impor a utilização onerosa de Santiago como escala obrigatória no comercio negreiro.*

*O Mindelo, talvez seja um caso extremado da exogeneidade e da transitoriedade do impulso ao desenvolvimento. As três tentativas de colonização agrária da ilha assentes que foram em valores absolutos e ensimesmados do espaço revelaram-se não só fracassadas como trágicas. Redundaram todas elas em mortes por inanição, deserção em massa para as outras ilhas e em recursos desbaratados, logo quando foram surpreendidas pelo reaparecimento das secas. A trajectória de João da Fonseca Rozado, protagonista de uma das referidas tentativas de povoamento, foi a face visível do infortúnio. Depois de ter despendido todo o seu capital na glória vã de povoar mais uma ilha de Cabo Verde e na miragem de vir em consequência a ser capitão-mor, morreu, em 1817, pobre e desgostoso. Até os meados do século XIX, os progressos conseguidos no povoamento são parcos. A meu ver o que veio a resgatar S. Vicente da sua sorte até então secundária, medíocre e marginal foram os reordenamentos tecnológicos, políticos e económicos ocorridos no amplo xadrez atlântico na primeira metade de oitocentos. Revisitemos sumariamente, só para que se possa compreender a razão deste milagre que foi a transformação da mais pobre das ilhas de Cabo Verde em dinâmico centro urbano-portuário no atlântico médio.*

*Na primeira metade de oitocentos assiste-se ao redesenhar do mapa político do Atlântico Sul. Emergem no contexto das nações independentes duas ex-colónias ibéricas de grande potencial*

*económico. São elas a Argentina e o Brasil. De vocação exportadora, as suas economias serão, com a independência, --se é que já não antes--, arrastadas para a órbita comercial inglesa, o que cria a potencialidade de uma linha de tráfego marítimo que atravessa o oceano numa diagonal nordeste-sudoeste. A Inglaterra necessita abundantemente de alimentos para as suas grandes e crescentes concentrações urbanas bem como de matérias-primas para a sua indústria em expansão, enquanto as nações emergentes do cone sul requerem dela produtos industriais, serviços e capitais. Cabo Verde, por imperativo de geografia, encontra-se bem no traçado desta nova ligação.*

*(...)*

*É, pois, tendo como moldura atlântica a hegemonia britânica consagrada no Congresso de Viena, o vapor como elemento tecnológico e os fluxos comerciais não escravocratas, substituídos pela vaga de emigração livre e europeia para os “novos mundos”, que S. Vicente é chamada para o centro dos tráfegos. No entanto, não tendo capacidade local de reacção, serão os investidores ingleses, ligados ao sector da marinha mercante, que vão criar a capacidade local de aproveitar esta oportunidade. Durante todo o ciclo mindelense, os ingleses têm o monopólio real de criação de empresas carvoeiras, sector motor do desenvolvimento. Os cabo-verdianos pagarão muito caro esta incapacidade de iniciativa empresarial, mas a prazo somente. Nas primeiras décadas tudo parece correr às mil maravilhas. Acreditando na inevitabilidade da escala cabo-verdiana aceitam como normal que os ingleses vendam a preços elevados e especulativos o carvão aos navios em trânsito, facto de resto facilitado pela posição de cartel em que estes últimos se encontram. Da mesma forma que admitem que a Administração portuguesa forneça serviços morosos e penalizadores. Nada se altera com isso. Os clientes não têm alternativas. Em pouco tempo, a posição geoestratégica facultou lucros excessivos, impostos abundantes e gerou empregos sem dificuldades, ainda que mal pagos. É preciso que se diga que todos estes rendimentos advêm não da eficiência posta no comportamento dos actores económicos, mas do desfrute passivo da posição geográfica.*

*(...)*

*Adjacentemente, existe um outro conflito que opõe estes dois actores económicos. Enquanto os locais (trabalhadores, empresários, intelectuais) se batem para que o estímulo geoestratégico provoque um amplo efeito multiplicador, mobilizando o maior número possível de actores sociais e repartindo os benefícios por um círculo alargado, os investidores, esses, ingleses na sua esmagadora maioria, propendem a uma **lógica de enclave**. Pretendem, com o mínimo de custos e em posição de privilégio, apropriar da renda geoestratégica e transferi-la para o exterior.*

*No Porto Grande, este conflito ganhou grande intensidade, tornando-se mesmo particularmente notório nos princípios da década de 90 de 1800. Perante a alteração da **moldura externa**, que se manifestou pela depressão das economias sulamericanas, pelo aparecimento de vapores mais poupadores de carvão e, sobretudo, pelo acirramento da concorrência no fornecimento carvoeiro feita pelos portos canarinos, o movimento que a sociedade civil cria, apercebe-se do perigo iminente da fuga da navegação e da possibilidade da marginalização, a prazo, do Porto Grande da rota dos vapores. Propõem então, através de manifestações, abaixo-assinados bem como de artigos de imprensa e de livros, uma verdadeira subversão do modelo económico até então vigente. No fundo, pretendem substituir a gestão rentista, que assentou na visão ingénua e passiva de que sendo obrigatória aos vapores da rota da América do Sul e dos da rota Cabo a utilização do Porto Grande, os lucros das carvoeiras, os impostos da Administração, os negócios dos comerciantes de bordo, os salários dos trabalhadores, enfim que tudo estaria, por conta disso, garantido, fossem quais fossem a qualidade e o custo dos serviços. A posição geográfica asseguraria por si só a actividade. O movimento mindelense, ao inverso, descortina em vez do rentismo, a competitividade. Na medida em que o valor estratégico da posição geográfica de Cabo Verde se depreciara, em razão do surgimento da concorrência e da tendência à alteração do padrão tecnológico, a atractividade do Porto Grande só poderia estribar-se, doravante, na qualidade e no custo dos seus serviços e produtos. Era, no entender deste movimento, a única razão susceptível de fazer o Porto Grande ser preferido aos demais portos meso-atlânticos, uma vez que agora as alternativas existiam.*

*(...)*

*A política de solos é outra componente do processo. Na mira de fixar as companhias, a Câmara Municipal concedera-lhes generosamente grande lotes de terrenos na orla marítima que foram entretanto utilizados, em grande parte, como um expediente para impedir a entrada no mercado de novas empresas. O solo tornou-se assim numa das bases do monopólio. Da exclusão de concorrentes, portanto da não competitividade.*

*Outra reivindicação foi a da diversificação da actividade económica. Aliado ao abastecimento carvoeiro, os empresários locais batem-se pelo desenvolvimento do turismo, susceptível de ser desenvolvido em razão do trânsito constante de passageiros a caminho da América do Sul, da Índia e da Austrália. Assim, poderiam desempenhar um papel relevante no processo económico, uma vez que o sector carvoeiro lhes estava na prática vedado. Além disso, era a base social de desenvolvimento que se alargaria. Á diversificação sectorial se junta o impulso da criação de mais portos carvoeiros no arquipélago, o que levaria à concorrência entre eles, como aliás*



*havia acontecido nas Canárias. É assim que Augusto Vera Cruz (empresário, ex-presidente da Câmara, futuro senador) solicitou à Administração portuguesa a autorização para construir um porto carvoeiro na baía da Mordeira, na ilha do Sal, e, na Praia, diversos comerciantes reclamaram o investimento e a reabilitação das instalações do ilhéu de Santa Maria.*

*O poder é uma variável sempre presente na equação económica. Não tendo grande capacidade de se associarem para defender os seus interesses, os mindelenses perdem sucessivamente quase todas as batalhas em prol da capacitação competitiva do Porto Grande no contexto do Atlântico Médio. Fracassam na intenção de criar no porto um ambiente empresarial concorrencial, susceptível de fornecer à navegação o carvão a preços atractivos. Falham, igualmente, na tentativa de persuadir a Administração portuguesa em fazer de S. Vicente um Porto Franco, ou seja, em abrir mão dos impostos.*

*Nos princípios do século XX, Luís Loff de Vasconcellos é a face angustiada da luta dos cabo-verdianos em não deixar perder as oportunidades de Desenvolvimento que a inserção nas rotas de vapores proporcionava ao arquipélago. Para este escritor e jornalista o xis da questão residia na fraqueza da sociedade civil cabo-verdiana, incapaz de contrariar os impulsos rentistas tanto da Administração portuguesa como dos investidores externos. Por isso, propugna pela criação de Ligas de interesses, sindicatos e até partidos políticos. Exorta os compatriotas a não aceitarem uma posição subalterna face aos investidores ingleses e a terem a ambição de um verdadeiro desenvolvimento. Amargo, escreve, num artigo publicado em 1902, que o mal de Cabo Verde é não ter povo.*

*Há de facto um enorme desequilíbrio na balança do poder entre a sociedade local e o patronato inglês. Estribado num poder político forte, do qual dependia política e financeiramente o Estado português, as direcções das carvoeiras no Mindelo têm capacidade real de influenciar em seu favor as decisões do poder central, em Lisboa, além da faculdade de meter muito dinheiro nas campanhas, para determinar o resultado das eleições locais. Por isso, as intenções de reforma, quando contrárias aos seus interesses, dificilmente são implementáveis.*

*É, pois, esta forma rentista de gestão das oportunidades abertas pelo ciclo de carvão que torna o Porto Grande incapaz de enfrentar eficazmente a concorrência canarina, que o faz não preparado para fazer face à chegada dos combustíveis líquidos conferindo mais autonomia aos vapores e que o coloca em situação completamente vulnerável ante a perda de intensidade do*

*fluxo náutico da rota do Cabo. Quando a moldura se altera, o Porto Grande é apanhado em contrapé.*

*Se é certo que os impulsos ao Desenvolvimento são, dada a nossa exiguidade, insularidade e sahelidade, necessariamente externos e transitórios ou seja, sustentados por uma determinada configuração momentânea e transitória de factores exógenos, o que significa que não são controlados e nem controláveis a partir do arquipélago, não é menos verdade que existe, ainda assim, um espaço de liberdade na gestão deste determinismo. Até agora, ao longo dos ciclos invocados, a gestão das oportunidades que circunstancialmente se abriram a Cabo Verde de inserção internacional tem sido passiva, a reboque e rentista. De certo modo depredatória. Quando há, consome-se e gasta-se, quando deixa de haver, empobrece-se, por não se ter criado nenhuma capacidade local de antecipação, de formulação de alternativas e de resistência.*

*A História ensina que o rentismo não gera processos económicos cumulativos e sustentáveis na perspectiva de longa duração, ainda que, impõe-se reconhecer, que seja capaz de proporcionar conjunturalmente muitos ganhos. Só se pode obter sustentabilidade, se se drenarem os recursos obtidos inicialmente de forma rentista, para criar capacidade competitiva, em primeiro lugar e para, em segundo, implementar programas de diversificação. Assim, o gozo das oportunidades externas, em função dessa estratégia de gestão, pode prolongar-se e os seus efeitos perdurarem para lá do fim do ciclo.*

*Se o rentismo induz ao autismo, a busca da competitividade propende ao acompanhamento das dinâmicas envolventes. Se aquele consente e conforma-se com a passividade, esta estimula uma atitude exploratória, criativa e de acção. A História condena o rentismo.*

*Da História também se depreende que o desenvolvimento é uma relação de poder. Os vários participantes nos ciclos históricos de inserção de Cabo Verde nos fluxos de trânsito transatlântico têm interesses simultaneamente comuns e divergentes. Entre os investidores externos, o poder político, os empresários locais e os trabalhadores existem visões não coincidentes do que é certo. No entanto, a experiência histórica mostra que só pela organização associativa, sob diversos padrões disponíveis, os actores locais, adquirem capacidade de uma parceria equilibrada com os investidores externos, elementos indispensáveis do desenvolvimento.”*

## **CRESCIMENTO E REPARTIÇÃO DESIGUAL**

Não havendo uma recolha de dados sobre a exclusão social pelo sistema estatístico do país utilizam-se nesta investigação informações sobre a pobreza e sobre a desigualdade como fenómenos próximos e relacionados com aquele.

O facto do crescimento económico verificado nesta década não se ter reflectido na diminuição da pobreza, quando medida pelo conceito de pobreza relativa, e a elevada elasticidade dos decis superiores da escala de rendimentos relativamente ao crescimento, são explicados pela evolução muito desigual da repartição do rendimento em Cabo Verde.

Uma questão que se pode colocar, é a do impacto inverso, da desigual distribuição do rendimento sobre o crescimento económico. Na verdade, sendo um objectivo importante da política de redução da pobreza, o de desenvolver nos pobres o capital humano necessário para integrar o mercado de trabalho, uma repartição do rendimento que tivesse um impacto negativo sobre o crescimento seria indirectamente prejudicial ao combate à pobreza. Por outras palavras, uma elevada desigualdade na repartição dos rendimentos pode, a médio e a longo prazos, contrariar o impacto positivo das políticas de redistribuição (por exemplo nos domínios da educação e da saúde) sobre a pobreza.

A investigação económica recente fornece várias hipóteses que põem em evidência um eventual impacto negativo de uma elevada desigualdade dos rendimentos sobre o crescimento económico. A primeira hipótese diz respeito à imperfeição do mercado de crédito. Uma proporção elevada de pobres no mundo rural, e portanto uma situação de distribuição desigual, não permite aos pobres recorrer ao crédito para financiar projectos de investimento viáveis.

Esta hipótese aplica-se bem ao caso de Cabo Verde onde o número importante de camponeses sem terra e de micro - proprietários limita as capacidades de recurso ao crédito e as ambições de investimento do mundo rural, e por conseguinte, limitam as possibilidades de obtenção de rendimentos futuros.

Uma segunda hipótese põe em evidência os riscos de conflitos sociais e políticos gerados por uma distribuição desigual, hipotecando assim o investimento e o crescimento económico.

Estas hipóteses, mais ou menos pertinentes no caso de Cabo Verde indicam que uma elevada desigualdade pode influenciar o crescimento económico de modo negativo, e ainda que a desigualdade tem tendência a perpetuar-se na ausência de uma política de redistribuição nacional e/ou internacional.

O forte crescimento económico registado em Cabo Verde, no decurso da última década, modificou profundamente a sua estrutura económica, consagrando a hegemonia do sector dos serviços. Esta situação teve um impacto importante sobre a repartição dos recursos entre os

sectores, os preços relativos, os rendimentos dos factores produtivos, e por consequência sobre a repartição dos rendimentos (e da riqueza) quer a nível nacional quer a nível das ilhas. Por exemplo, a forte expansão dos rendimentos em actividades como o turismo e outras actividades dos serviços induziu o aumento do desnível na repartição dos rendimentos. Noutro extremo, a forte pressão demográfica, combinada com os fenómenos de degradação dos solos na agricultura teve um impacto negativo sobre o rendimento rural por habitante, e, deste modo, levou também a um aumento da desigualdade na repartição do rendimento.

Prevalece actualmente na definição da política económica e social a ideia de que a desigualdade social pode ser estreitada mas para isso, importa não só quantificá-la mas também ter respostas consistentes sobre as suas causas e a sua natureza. A discussão sobre a desigualdade engloba várias dimensões sociais, ideológicas e várias são as suas aceções.

A desigualdade na repartição do rendimento aumentou de forma significativa na última década. O aumento agregado da desigualdade na repartição do rendimento em Cabo Verde, está bem expresso comparando o índice de Gini em 1988-89 e 2001-2002, em cujo período aumentou de 0.43 para 0.57 (ver Quadro 1) ou seja cresceu 32,6 % no período de 12-13 anos.

A excessiva concentração da riqueza em Cabo Verde, está bem expressa no facto de 10% da população mais pobre ter apenas 1% do rendimento. Os primeiros sete decis (70 % dos agregados familiares) representam apenas 28 % da despesa per capita, enquanto que o último decil (os 10 % mais ricos) representa 47 % da despesa total.

Uma leitura complementar permite concluir que 20 % da população representa apenas 3 % do consumo nacional. No outro extremo, os dez por cento mais favorecidos absorvem 50 % do consumo nacional, e os 20 % mais favorecidos absorvem 65 % do consumo total. Uma outra medida indica que os 10 % dos agregados com maiores despesas per capita, têm um nível de despesas 12 vezes superior aos dos 10 % mais pobres.

A desigualdade da repartição do rendimento é muito diferente de ilha para ilha. Santiago e São Vicente destacam-se das restantes pelos maiores índices de desigualdade. Pelo contrário, as ilhas de Brava, Maio, S. Nicolau e Boa Vista apresentam uma situação mais igualitária no que se refere à repartição do rendimento.

O maior agravamento da desigualdade, na década de 90, verificou-se na ilha de S. Vicente (+ 55 %), seguida de Fogo (+ 46 %) e Santiago (+40 %).

Embora se encontre a mesma tendência para o agravamento da repartição do rendimento num grande número de países, ao longo do último decénio, estes números fazem de Cabo Verde um país muito desigual quando comparado com outros países com o mesmo nível de rendimento. Por exemplo, o índice coloca Cabo Verde no decil mais desigual entre os países de desenvolvimento humano médio (ao qual Cabo Verde pertence segundo a classificação do PNUD) no mesmo grupo de países como a África do Sul, a Nicarágua, a Colômbia e o Brasil e em situação mais grave do que por exemplo Moçambique ou a Guiné - Bissau.

## **A EXCLUSÃO SOCIAL DOS GRUPOS VULNERÁVEIS <sup>19</sup>**

Cabo Verde é considerado pela ECOSOC como um dos países mais vulneráveis dos PMA. A ponto de ter sido a vulnerabilidade a razão principal do país se ter ainda mantido no grupo de países menos desenvolvidos apesar de ter por três anos seguidos ter bom desempenho em matéria de formação de capital humano e de rendimento por habitante (PNUD, 2004).

### A vulnerabilidade face à produção agrícola.

Cabo Verde importa mais de 80 % dos alimentos de que necessita. Apenas 10 % da superfície do país, ou seja, 40.000 hectares, tem vocação agrícola. As condições climáticas constituem uma ameaça permanente sobre a agricultura caboverdiana. A raridade e irregularidade das chuvas provoca secas cada vez mais longas, que são as causas de um *deficit* hídrico permanente e de uma desertificação. Nestas condições excepcionalmente difíceis, a produção alimentar é constantemente deficitária. Não se vislumbra uma auto-suficiência alimentar agrícola para Cabo Verde.

À insuficiência da produção junta-se a sua instabilidade, que está ligada ao regime pluviométrico, tanto em volume de chuvas como no plano da repartição das chuvas no espaço e no tempo. Os rendimentos da produção de milho podem variar entre 41 Kg /ha (1996) e 1.162 Kg /ha. No decorrer dos últimos 30 anos, registou-se uma produção recorde de 36.500 toneladas de milho em 1999. Todavia, nesse mesmo ano, a produção não cobriu mais do que 40% das necessidades em cereais. As flutuações das produções agrícolas são vastas e imprevisíveis, e constituem um risco enorme para as populações rurais sobre o plano alimentar. A insegurança alimentar é um dos principais aspectos da pobreza em Cabo Verde, nomeadamente no meio rural, onde uma parte significativa da população é pobre. A instabilidade da produção agrícola

---

<sup>19</sup> Fontes principais: Rocha, A. para o PNUD, Estudo sobre a vulnerabilidade (2003), Proença, C. e Rocha, A. para o Banco Mundial, Cabo Verde a Poverty study (1993)

constitui um desafio maior para o país nos próximos tempos, pois as projecções demográficas anunciam um aumento da população em 70% para 2020. A extrema pressão exercida pelo crescimento da população (2,4 % por ano no decurso dos anos 90) sobre a situação alimentar do país cria um conflito permanente entre objectivos de produção agrícola dentro das condições actuais de disponibilidade de factores (solos e águas).

E o sonho de ver o clima alterado devido às mudanças mundiais, que um conjunto de cientistas afirma possível, está longe de ser uma certeza, apesar de nos últimos cinco anos as chuvas terem sido mais abundantes.

#### A vulnerabilidade face às importações.

Cabo Verde, devido à sua pequena dimensão e à insularidade, é mais exposto que muitas outras economias aos choques externos, ou de ordem económica ou de ordem natural. Estes factores constituem características estruturais que limitam as possibilidades de desenvolvimento da economia. A reduzida dimensão da base produtiva deixa o país fortemente dependente do exterior não somente pelas exportações, mas também pelas importações.

Os caboverdianos importam quase a totalidade dos produtos que consomem e as importações são equivalentes a 40% do PIB. A dependência é particularmente elevada sobretudo em relação aos bens estratégicos tais como os produtos alimentares e os produtos energéticos. O país depende quase totalmente da importação dos produtos petrolíferos para satisfazer as suas necessidades energéticas.

#### A vulnerabilidade do ambiente natural.

Historicamente a relação difícil entre a população e seu ambiente natural marcou a formação da sociedade cabo-verdiana. Nos piores momentos, a precariedade desta relação teve algumas consequências trágicas, com as fomes devastadoras. A dureza do diálogo com a natureza esteve também na origem da imigração de dezenas de milhares de cabo-verdianos. Ainda hoje, o país deve superar a fragilidade do seu ambiente que coloca uma série de obstáculos ao desenvolvimento económico e social. A raridade dos solos cultiváveis cria uma grande pressão sobre o ambiente. Esta pressão obriga a exploração dos terrenos nas encostas, que constituem mais de 60% dos terrenos cultiváveis. Esta prática agrava o fenómeno de erosão dos solos e acelera a desertificação.

#### A vulnerabilidade da insularidade.

O isolamento geográfico traduz-se com frequência por custos não competitivos. Os custos unitários de transporte aéreo ou marítimo são particularmente elevados, não somente pela distância em relação aos mercados ou às fontes de aprovisionamento, mas também porque as quantidades transportadas são geralmente pequenas e não permitem a realização de economias de escala. Os custos ligados ao armazenamento encarecem tanto as exportações como as importações pois aumentam os custos de funcionamento da economia em geral, o que constitui uma desvantagem competitiva. Cabo Verde é um arquipélago de dez ilhas, sendo nove habitadas. Para além da insularidade do país, é a dispersão das ilhas que constitui o maior handicap económico. Esta obriga à multiplicação das infra-estruturas (transporte marítimo e aéreo entre as ilhas, produção e distribuição de energia e água, etc.), e das instalações necessárias para a prestação de serviços sociais, administrativos e de segurança. O preço do milho, por exemplo, que é um dos principais cereais consumidos em Cabo Verde, sofre uma variação de cerca de 75% nas diferentes ilhas, em relação ao preço CIF do ponto central da importação (sem os custos de armazenamento).

### Os grupos sociais vulneráveis

Com o objectivo de uniformizar a linguagem e os procedimentos administrativos, os serviços da Promoção Social definem o conteúdo do conceito de “vulnerável” como “o indivíduo ou família em situação de carência económica ou social comprovadas, ou vítima de qualquer disfunção social ou marginalização, cujo denominador comum seja o da carência económica”.

O conteúdo dessa definição é precisado para os seguintes grupos:

Grupos 1, 2 e 3 :

- ▶ Inválidos por doença ou acidente definitivamente incapacitados para trabalhar, sem segurança social
- ▶ Doentes crónicos por doença ou acidente se encontrem com as capacidades diminuídas, temporária ou duradouramente, sem segurança social, com família muito pobre
- ▶ Deficientes vítima de uma desvantagem resultante de um defeito ou incapacidade que o limite para desempenho de actividade laboral, sem segurança social, com família muito pobre

Grupos 4 e 5 :

- ▶ Idosos com mais de 60 anos, inactivos, sem segurança social, com família muito pobre

► Repatriados sem cadastro e retornados, indivíduos ou família regressados ao país em situação de penúria económica sem segurança social nacional ou do ex - país de acolhimento.

Ignoramos se esta tipologia de grupos vulneráveis ainda tem utilização nos serviços que implementam a Política Social e nas organizações que trabalham nesta área, mas pensamos que haverá a considerar a seguinte actualização:

#### Grupo 6

► Portadores de vírus HIV/SIDA

#### Grupo 7

► Crianças que têm de arranjar todos os dias o seu sustento na rua quer vão ou não dormir em casa da família

#### Grupo 8 e 9

► Repatriados com cadastro

► Toxico – dependentes, em liberdade ou detidos em estabelecimentos prisionais

Foram referidos nas entrevistas realizadas dois outros problemas que podem dar no futuro e em parte no presente, origem a situações de exclusão social: o primeiro é o alcoolismo que foi referido como tendo aumentado na população feminina e constituindo uma “porta” para a toxico – dependência; o segundo é constituído pelas raparigas adolescentes que engravidam e são colocadas fora dos estabelecimentos de ensino enquanto não terminarem a gestação; não há elementos que permitam dizer se essas raparigas voltam em geral ao ensino ou se pelo contrário se vêem na situação de deixarem de estudar pelo trabalho que implica cuidar de uma criança. Neste último caso teríamos uma situação de exclusão social à medida que a escolarização se estende a uma percentagem cada vez mais alta da população.

Os ex-reclusos sem processos de repatriação não foram referidos nas entrevistas realizadas a não ser associados ao grupo de toxico-dependentes. Tal grupo é objecto de políticas específicas de inserção noutros países, mas em Cabo Verde não encontramos referências à sua existência.

O mesmo se pode dizer em relação a adultos envolvidos em prostituição feminina ou masculina. As referências que nos foram feitas citam uma situação estável principalmente no Mindelo e na Praia, mas ficámos com a convicção que não é um fenómeno com peso e visibilidade suficiente



para ter uma reprovção social muito forte. A reacção da comunidade é a mesma que era à dez ou vinte anos.

No actual nível de desenvolvimento do país não pensamos que os desempregados mesmo de longa duração devam ser considerados como excluídos a não ser que acumulem com alguma característica de um dos grupos citados. Com efeito com uma taxa de desemprego a baixar continuamente ao longo da década, a importação de mão de obra da África Ocidental é um facto que não passa despercebido em sectores como a construção civil, o comércio informal e (se o padrão da evolução for o europeu) em breve a restauração e o turismo. Tal migração revela que essas actividades não são suficientemente atractivas para os cabo verdianos mesmo que estejam oficialmente desempregados.<sup>20</sup>

Esta tipologia considera ainda que os doentes com SIDA não podem ser englobados no grupo dos doentes crónicos pois o estigma social que acompanha a doença define um enquadramento social muito distinto de qualquer outra, incluindo a tuberculose.

O Grupo 7, as crianças que têm de arranjar todos os dias o seu sustento na rua quer vão ou não dormir em casa da família, são com alta probabilidade os potenciais futuros pobres. Serão futuros excluídos se a sua vida se desenrolar em articulação com algum dos grupos referidos que originam uma rejeição/marginalização social.

O Grupo 8, os repatriados com cadastro, são igualmente um grupo distinto daquele já considerado como Grupo 5, pelos antecedentes, pela sua cultura de violência e individualismo e pela influência sobre outros grupos, em geral de jovens adolescentes.

Quanto ao Grupo 9, os toxico dependentes, é um grupo que para além de terem características próprias de relacionamento com amigos e família (a partir do momento em que a necessidade de fundos para consumo domina as suas vidas) criam mercado para o comércio de drogas, provocando o tipo de conflitos sociais que já se conhecem de outros países.

Para uma análise da relação destes grupos sociais com a exclusão social queremos, antes de mais, voltar a lembrar que *a exclusão é um processo de marginalização progressiva e que as*

---

<sup>20</sup> Aliás a investigação sobre a pobreza que já realizámos em países africanos leva-nos a considerar que o indicador de empregado/desempregado deveria ser substituído pelo de “tem meio de vida /não tem meio de vida” ou de “tem acesso a recursos para viver/não tem acesso a recursos para viver”, pois corresponde a uma realidade na qual o emprego é com frequência apenas uma pequena parte dos recursos a que um indivíduo ou uma família têm acesso, fornecendo indicações erradas da situação social.

*medidas de prevenção são tão ou mais importantes do que as de luta directa*, e que as vulnerabilidades nacionais referidas são o enquadramento onde se desenrolam esses processos.

De entre estes grupos sociais vulneráveis pensamos que há uma fractura bem definida entre os processos que podem levar a exclusão social dos três primeiros grupos e os restantes. Pensamos que a situação destes primeiros grupos são de difícil recuperação, sem intervenção permanente de outras pessoas ou organizações.

Ou seja, consideramos que os três primeiros grupos sociais farão um caminho que os leva a passar de pobres a excluídos se o Estado ou as OSC não promoverem Políticas Sociais que os insiram na sociedade tanto quanto a sua situação física o permite. As Políticas Sociais de transferência de subsídios em dinheiro ou em géneros são aquelas que são em geral promovidas pelo Estado. Mas a experiência da Europa com as organizações do chamado “terceiro sector” (Estivil, J., 2003) mostra que tal situação cria uma relação, entendida como fria pelos próprios, de exclusão da sociedade, correspondente a dar às pessoas o suficiente para sobreviverem mas considerando implicitamente que elas nada podem dar à sociedade de útil – que são um fardo que os restantes concordam em suportar e apenas isso.

Os países onde se desenvolveram organizações por exemplo de comunidades de pais com filhos deficientes, de associações de pessoas que sofrem de uma determinada doença crónica, de acompanhamento e melhoramento da qualidade de vida dos idosos, de voluntários que se organizam para dar animo e esperança a crianças internadas em hospitais, ou simplesmente fazerem companhia a adultos que vivem sós ou casais de idosos sem mais família, etc., permitiram uma melhoria na qualidade de vida desses grupos sociais que trava os processos de exclusão, inserindo as pessoas na vida comunitária.

Ignoramos neste momento se existem esse género de organizações em Cabo Verde; encontramos, nos contactos estabelecidos, OSC que já fizeram algumas acções com estes grupos sociais, mas não constitui uma actividade – tipo inserida sistematicamente nos planos de acção dessas organizações.

Os Grupos 4 e 5 têm em comum o facto de poderem em parte pelo menos ter uma vida activa reconhecida por toda a sociedade. Aponte-se o exemplo da integração de pessoas idosas em serviços hospitalares para acompanhamento de internados da mesma geração, organizações de avós que realizam desde festas puramente lúdicas até recolha de fundos para ajudar outros mais

necessitados, etc.. Para o Grupo 5 julgamos que a política chave para prevenção de possíveis situações de exclusão seja a criação de condições para retoma de uma actividade aceite socialmente e que elimine o estigma de terem falhado em conseguirem sucesso na emigração. O que numa sociedade como a de Cabo Verde, é um factor forte de identidade social.

Seja como for a matriz aqui presente é a de quebrar o isolamento social uma vez assegurados (ou assegurando ao mesmo tempo) que as necessidades básicas estão garantidas.

Para o Grupo 6, portadores do vírus de HIV/SIDA, com o estigma social de um comportamento reprovável, o perigo de exclusão é claro. Não só se esconde que se tem SIDA como não se fala nisso nem se vai às claras ao serviço hospitalar próprio (pois numa terra pequena tudo se sabe) como se chega a mandar publicar um anuncio num jornal esclarecendo que não se tem o vírus. Mas como a SIDA se tornou uma doença mundial os fundos existentes para a sua prevenção e combate são suficientes para que as instituições estatais e as não estatais desenvolvam campanhas de esclarecimento e prevenção que têm como consequência também , e até a um certo ponto, evitar ou atenuar a marginalização dos portadores.

Em Cabo Verde, tal como no resto do mundo, sejam os serviços oficiais sejam as ONG/OSC fazem um conjunto de acções que, julgamos, vai permitir afastar a marginalização pelo menos até ao ponto onde os doentes não começam a ter dificuldade física em se relacionar socialmente. Em todo o caso as acções de prevenção não têm a mesma carga social das acções que envolvem contacto directo com doentes e ainda menos com doentes em fase terminal e as suas famílias. Apenas contactámos uma ONG que assumia esse trabalho nessas fases. Noutros países onde trabalhámos eram as ordens religiosas de freiras que tinham essa missão.

Para o Grupo 7, as crianças que têm de arranjar todos os dias o seu sustento na rua quer vão ou não dormir em casa da família, constituem um grupo social de risco para situações de exclusão. Seja porque são susceptíveis de acções criminais e entram no círculo de crime – cadeia – crime – cadeia, seja porque a sua afirmação social pode passar por se incluírem sobretudo no grupo de toxico dependentes. São também o grupo de risco para situações de pedofilia e prostituição infantil, sobretudo em zonas onde o turismo tem uma presença muito forte, como a ilha da Boa Vista ou o Sal. A estratégia de prevenção de situações de exclusão passa no caso deste grupo pela criação de condições para estudar/formar profissionalmente e estarem em locais onde tenham um ambiente afectivo que não encontram noutro lado e que lhes é essencial para a formação da sua personalidade. Algumas organizações que visitámos, sobretudo no Mindelo

tenham claramente esse espírito. O Estado em geral opta por soluções de internato que não cumprem a função de formar equilibradamente as crianças.

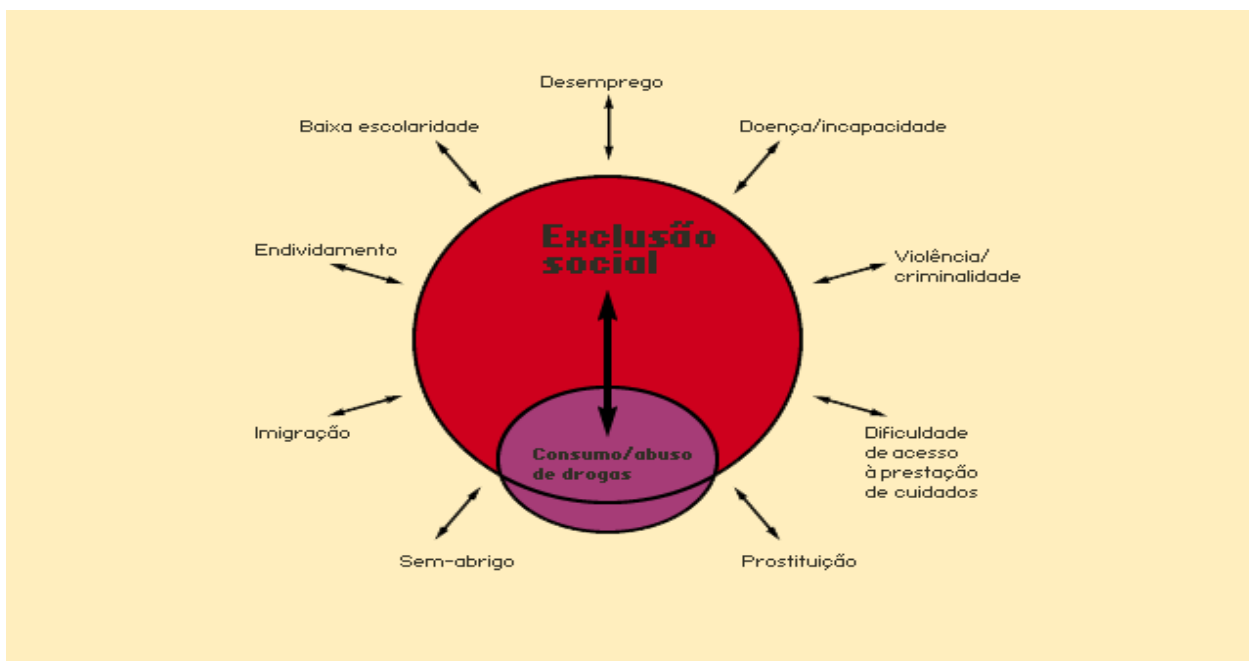
A exposição pública e punição que nos últimos anos tem vindo a ser feita pelos países europeus aos pedófilos pode originar a procura de outros espaços geográficos por parte desses delinquentes, aumentando em Cabo Verde as situações de pedofilia.

Os Grupos 8 e 9 ( Repatriados com cadastro e Toxico – dependentes, em liberdade ou detidos em estabelecimentos prisionais ) são, quanto a nós, o maior potencial de criação de exclusão da sociedade de Cabo Verde. Isto porque:

- 1) os dois grupos em conjunto fornecem uma base em recursos humanos para o desenvolvimento do tráfico de droga (para o qual Cabo Verde tem, para seu mal, uma posição geográfica privilegiada) com algum consumo interno mas sobretudo com a implicação de cada vez mais pessoas no seu comércio para países europeus. Tal intensificação vai criar todo um conjunto de pessoas que dependem de tal actividade e se excluem da sociedade com a qual têm conflitos permanentes.
- 2) os valores morais dos pequenos comerciantes de droga dizem-lhes que só vendem a quem quer comprar e que é preferível ter essa actividade do que viver sempre na pobreza. (veja-se a entrevista a um pequeno vendedor da Praia num jornal de Agosto de 2004 ou os textos do Programa de Luta contra a Pobreza em Portugal sobre famílias dos bairros pobres do Porto)
- 3) a desigualdade que, como vimos, tem crescido com o sucesso económico proporciona uma alteração da identidade colectiva do país que faz subir o valor social do sucesso individual a qualquer preço e baixar o valor da solidariedade e da igualdade perante as dificuldades do país.
- 4) A tóxico dependência acentua as várias ligações da exclusão com questões como o enfraquecimento da capacidade económica, o desemprego de longa duração, etc., como o Gráfico 2 ilustra:

### **Gráfico 2**

**Relação entre exclusão social e consumo de droga**



Encontrámos OSC que se dedicam à recuperação (inserção social) de toxico dependentes, e visitámos o centro de desintoxicação em construção na Praia, mas ficámos com a sensação de tal actividade por um lado não ser uma preocupação na grande maioria das organizações e por outro ser muito claramente insuficiente para o previsível crescimento do fenómeno.

A resposta de que existem fundos internacionais para actividades como a prevenção da SIDA, de fácil acesso e execução, mas não para a droga, é uma dificuldade mas também não se articula com a vontade e tenacidade da sociedade de Cabo Verde em perseguir “sonhos” (na expressão de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da República em intervenção recente sobre a Universidade de Cabo Verde). Ficou-nos a sensação que o sonho de um país livre de droga não existe ainda com suficiente força na identidade colectiva nacional.

O Estado tende a tratar a questão para já como uma actividade criminosa, melhorando as competências humanas e a tecnologia da investigação, metendo na cadeia os pequenos e médios traficantes e consumidores/traficantes juntamente com criminosos de outro género, ligando pouco à fase de recuperação. O resultado de agravamento da exclusão dessas pessoas é e será o mesmo que noutros países. O livro do Dr. Faustino, M. e Moraes, A.M. (2000) contém pistas suficientes para se poder fazer essa afirmação.

Em relação aos Repatriados com cadastro, o 11 de Setembro agravou consideravelmente um problema já existente pelo menos com recolha de dados desde 1990. Simplesmente até 2001 a exclusão a que essas pessoas eram votadas resolvia-se no seio da família ou da comunidade restrita não tendo consequências mais alargadas. O sigilo ou segredo das causas da repatriação

permitia uma integração lenta, sempre vigiada, mas que eliminava pouco a pouco a exclusão. Quando tal não acontecia as pessoas em causa acabavam por voltar a emigrar. Os elementos que surgem depois do 11 de Setembro de 2001, incluem pessoas com antecedentes criminais que trazem uma cultura de violência e de recusa de integração. O Estado e as OSC, tanto quanto conseguimos compreender não estão a promover uma integração baseados nas comunidades.

O projecto de reinserção<sup>21</sup> apresentado na Praia no início de 2005, com dados de 1990 – 2000, utiliza uma lógica de recuperação similar à dos doentes de tuberculose, isolando essas pessoas em “colónias de férias” (e portanto permitindo a sua identificação clara pelos média), para formação profissional e sendo muito vago nos apoios à sua inserção produtiva. Não entendo este desvio no que tem sido até ao presente a matriz geral de políticas sociais praticadas, com forte participação das OSC numa preocupação assumida de inserção comunitária dos diferentes grupos de risco, e duvido que tal metodologia obtenha resultados.

---

<sup>21</sup> Os textos que consultámos apontam 1000 pessoas entre 1990 e 2000, mas não referem números posteriores quando as informação que recolhi apontam para problemas sociais com pessoas que chegaram ao país depois de 2001. Mas note-se que não conhecemos o estudo que nos foi referido existir.

#### 4. REFLEXÕES SOBRE EXCLUSÃO SOCIAL PARA UM FUTURO COM ESTADO, ONG/OSC E MERCADO

O conceito de exclusão social estende-se, a outros domínios da participação social, para além das condições de vida material de acesso a recursos económicos, que se articulam com a globalidade dos direitos do cidadão - direitos sociais, económicos, políticos e cívicos — os direitos de cidadania. A participação do cidadão na sociedade em que se insere só é plena se não se verificarem limitações no acesso voluntário a algum daqueles direitos. *“Um indivíduo socialmente excluído que, residindo geograficamente num dado país, por razões que ficam para além do seu estrito controlo, não consegue participar nas actividades normais dos cidadãos desse país, em que gostaria de participar também”*(Julian Le Grand, 1995), tem de ser o alvo preferencial de todas as políticas de inserção quer sejam promovidas por instituições estatais ou por OSC/ONG.

Isto é, a sociedade como um todo tem de ter a preocupação de dar a cada um dos seus cidadãos oportunidades iguais de participação — partindo da sua vontade e da capacidade de exercício do direito como cidadão — em todas as actividades legítimas da sociedade.

A situação de negação da existência de situações que podem originar exclusão é o pior inimigo do seu combate. Cabo Verde segue um padrão de desenvolvimento económico e humano europeu há muitos anos e seguirá também quer queira quer não queira os aspectos negativos desse padrão. Pode é prevenir-se contra esses aspectos de forma a evitar as situações mais degradantes de exclusão social.

O aspecto mais negativo que pode originar processos de exclusão social é o crescimento da desigualdade criando um fosso cada vez maior entre quem tem mais e quem tem menos acesso a recursos. Ora face à evolução desta questão na última década em Cabo Verde, a criação de um Observatório da Desigualdade, com obrigação de apresentar no Parlamento conclusões anuais, sobre as tendências de enriquecimento e as de exclusão, não se confunde com funções já atribuídas ao Programa Nacional de Luta contra a Pobreza e seria uma medida que tornaria ainda mais claro para a comunidade internacional que os caboverdianos continuam a construir uma democracia sólida e solidária comparável a qualquer outra seja em que parte do mundo for.

Igualmente os grupos sociais que podem ver-se num processo de exclusão deviam ser considerados nas políticas públicas:

a) os africanos migrantes a trabalhar no país em cada vez maior número, enquanto houver trabalho são bem vindos; mas uma situação ainda que conjuntural de crise económica, levará a que aqueles que ficam sejam alvo de rejeição social por concorrerem pelos postos disponíveis com os nacionais.

b) os logistas de origem oriental, que estão a espalhar-se pelo arquipélago e a dominar o comércio com preços muito baixos e produtos muito variados, foram alvo de perseguições em países onde as populações começaram a considerar que eles vêm tirar empregos aos nacionais comerciantes e empregados. Pensamos em todo o caso, que o facto de praticarem preços baixos favoráveis a quem compra, permite anular em geral essa reacção. São mais os próprios comerciantes nacionais que procuram reduzir a sua influência.

Mas o fenómeno mais grave é o tráfico de droga como gerador de exclusão social.

E Cabo Verde não pode arriscar-se a ser considerado pela comunidade internacional como um Estado permissivo em relação ao tráfico, destruindo assim a boa imagem de boa governação e honestidade construída com muito trabalho ao longo de anos.

Se isso acontecesse o país entraria num ciclo de exclusão internacional que afastaria organizações multilaterais, países parceiros e investidores privados sérios num processo pelo qual passam ou passaram outros países.

Mas é uma questão difícil pois os níveis de cumplicidade são muito variados. Vão desde a participação activa no tráfico de pequenas, médias e grandes quantidades, até ao simples “fechar de olhos” a movimentos de barcos e aviões em ilhas menos povoadas, ao enriquecimento súbito de pessoas sem haver notícia pública de razão para tal, a pacotes que passam em malas pelo aeroporto que nunca são abertas, a investidores estrangeiros autorizados legalmente sem que seja minimamente averiguada a origem dos seus capitais, à aceitação de patrocínios em eleições centrais ou locais esquecendo que “a mulher de César além de ser honesta também tem de parecer honesta”, etc.. E tais cumplicidades podem ser praticadas por pessoas com educação, poder e estatuto social muito diferentes, desde o simples funcionário de alfandegas até a membros da classe política candidatos de partidos legítimos.

Estes processos criam uma fractura social entre aqueles que estão dentro dos circuitos e os que não estão, atingindo todas as políticas e acções da sociedade civil que tenham por objectivos promover e desenvolver a coesão social, alterando os valores éticos e morais dominantes na identidade social do país. Como procura exprimir visualmente o Gráfico 2 o tráfico é um peso

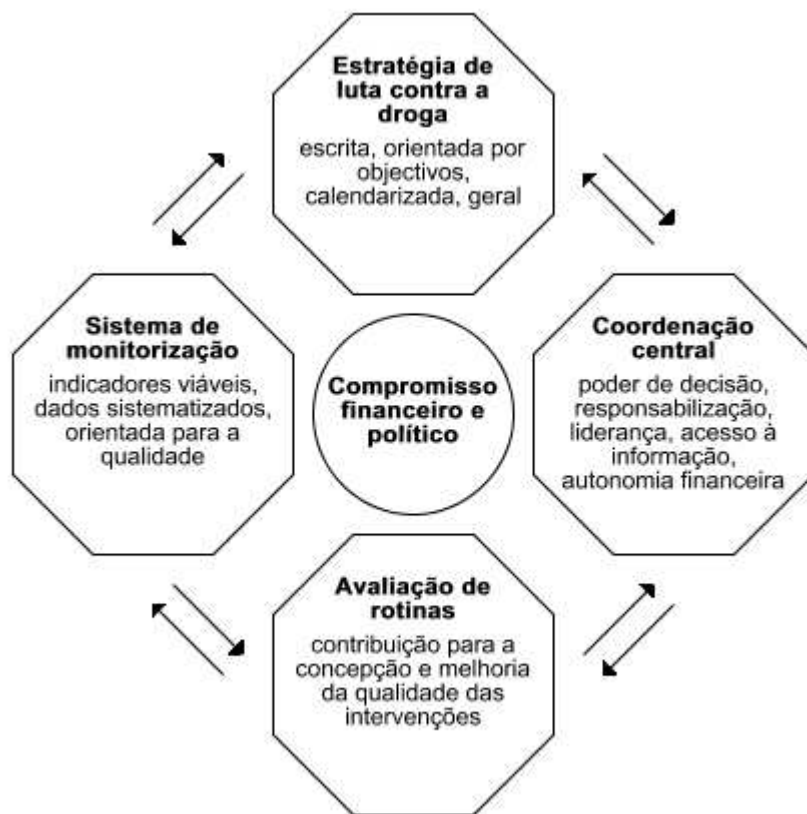


sempre crescente na dinâmica da exclusão social, assumindo pouco a pouco o papel de causa mais grave da conjugação de processos que leva à marginalização de grupos sociais.

Cabo Verde não tem meios para se opor aos grandes traficantes de droga, mas pode, julgamos, dar sinais suficientes para que esses criminosos não aprofundem a sua presença no país. E esses sinais são muito variados, passando por declarações claras dos seus governantes em como querem um país livre de droga, pela aprovação em sede própria de uma estratégia concertada com a sociedade civil de combate ao fenómeno, reforçando os meios de investigação policiais internos em recursos humanos e materiais tão sofisticados quanto possível, alterando programas de ensino com a introdução de um conjunto de prevenções para o consumo, promovendo campanhas de rua (a exemplo do que fez para a prevenção do HIV/SIDA), recorrendo aos países aliados para travar o tráfico de maior escala, etc..

### Gráfico 3

Principais características de uma abordagem estruturada a uma política de luta contra a droga



Este Gráfico 3, retirado do Relatório sobre a Droga na União Europeia (União Europeia, 2004), configura a concepção e execução de uma estratégia contra o tráfico que Cabo Verde pode aplicar com alguma facilidade em virtude daquilo que já demonstrou ser capaz – Estado e

Sociedade cCivil – seja na luta contra a pobreza seja nas campanhas contra a HIV/SIDA seja na promoção desde há pelo menos trinta anos do desenvolvimento. E o interesse que assim seja feito é partilhado também pela comunidade internacional que poderá ser um parceiro fundamental para a execução das políticas definidas.

O contributo das Organizações da Sociedade Civil é inestimável. Cabo Verde conseguiu organizar a luta contra a pobreza com uma enorme participação da OSC e poderá com base experiência social fazer o mesmo para a luta contra a exclusão social, na frente do combate ao tráfico como noutras que referimos neste trabalho.

COMO CONCLUSÃO queríamos reafirmar que apesar da exclusão social ser um fenómeno distinto da pobreza e da desigualdade de base económica, há uma associação entre a dispersão de rendimentos e a exclusão. Mas essa relação pode ser contrariada pelas políticas postas em prática pela sociedade, sejam os organismos estatais sejam as organizações da sociedade civil.

Numa sociedade onde os valores do convívio e da acção social comunitária tem um peso histórico significativo a vontade política de todos os agentes que podem intervir torna-se determinante para prevenir e combater as situações de exclusão social.

Desde o acesso à escola, aos serviços de saúde e à participação em actividades comunitárias, passando por todas as formas legítimas de ter acesso a uma ocupação remunerada, o Estado e a Sociedade Civil caboverdianos podem combater o fenómeno mesmo antes de ele atingir as dimensões preocupantes dos países europeus ou dos EUA.

*Carlos Sangreman Proença*

*Abril, 2005*

## BIBLIOGRAFIA GERAL CONSULTADA

Amaro, R. (2005), “Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? – da teoria à prática e da prática à teoria”, artigo para o livro de homenagem ao Prof. Simões Lopes, ISEG, Lisboa, Portugal.

Amaro, R.R. (2001), “Introdução, economia e exclusão social”, in A inclusão pela economia, erradicação da pobreza 1997 – 2006, Ministério do Trabalho e Solidariedade, Lisboa.

Amaro, R.R. (1999), Painel “A luta contra a Pobreza e a exclusão social: diálogos entre Acção e investigação em Portugal”, in Actas do Seminário Pobreza e exclusão social, percurso e perspectivas da investigação em Portugal, Centro Ismaili, Lisboa.

Apospori, E. e Millar, J. (2005), The dynamics of social exclusion in Europe, comparing Austria, Germany, Greece, Portugal and the UK, Edward Elgar Publishing, UK

Atkinson, A.B. (1987), "On the measurement of poverty", in Econometric, Vol.55, Nº 4, July, New Jersey, EUA.

Bourguignon, F., (2001), “Qualitative and quantitative approaches to poverty analysis: two pictures of the same mountain?”, in Qual-Quant, Qualitative and Quantitative poverty appraisal: complementaries, tensions and the way forward, Workshop Held at Cornell University, Ithaca, New York, EUA.

Bruton, H.J., (1965), Principles of Economic Development, Prentice Hall, London, Reino Unido

CAD/OCDE (2001), The DAC Guidelines Poverty Reduction, Paris, França.

Capucha, L. (1998), “Nós e eles cá dentro: sobre o mito de um Robison Crusoe ao contrário”, in Pobreza, exclusão: horizontes de intervenção, INCM, Lisboa

CASE, The Centre for Analysis of Social Exclusion, London, <http://sticerd.lse.ac.uk/case/>

Castel, R. (1995), “Les marginaux dans l’histoire”, in L’ exclusion. L’ état des savoirs, Éditions de la Découverte, Paris, França.

Chambers, R., (1997), " Responsible Well – Being – a personal agenda for development”, in World Development, Vol.25, Nº 11, Pergamon Press, Oxford, Reino Unido.

Clark, J. (1991), Democratizing Development – The Role of Voluntary Organizations, Earthscan Publications, London, Reino Unido.

Costa, C.B. (1998), Exclusões sociais, Gradiva, Lisboa.

Datt, G. and Ravallion, M. (1992), “Regional disparities, targeting and poverty in India”, in Including the poor, ed. by Lipton, M., e Van der Gaag, J., World Bank, Washington, D.C., EUA.

Dag Hammarskjöld Foundation (1975), “What Now: Another Development”, Dag Hammarskjöld Report, in Development Dialogue, 1/2, Suécia.

Deschamps, I. (1998), Droit, pauvreté et exclusion, Fondation Roi Baudouin, Bruxelas, Bélgica.

- Estivill, J. (2003), Exclusión social: ensayo conceptual y estratégico, STEP/Portugal – Oficina Internacional del Trabajo, Barcelona, Espanha.
- Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E., (1984), "A class of decomposable poverty measures", in Econometrica, Vol 52, Nº3, MIT, Massachusetts, EUA.
- Friedmann, J. (1992), Empowerment, uma politica de desenvolvimento, CELTA, Oeiras, Portugal.
- Geremek, B. (1986), A piedade e a força, Terramar, Lisboa, Portugal.
- Lautier, B., e Salama, P. (1995), "De l'histoire de la pauvreté en Europe à la pauvreté dans le Tiers Monde", in Revue du Tiers Monde, Tome XXXVI, Nº 142, IEDES, Paris, França.
- Lewis, A. (1955), The theory of economic growth, George Allen and Unwin, Ltd., Londres, Reino Unido.
- Marshall, T.H. (1964), Class, citizenship and social development, Doubleday, New York, EUA.
- Murteira, M. (1982), Lições de economia política do desenvolvimento, Presença, col. Análise Social, Lisboa, Portugal.
- Narayan, D. et al. (2000), Voices of the poor. Can Anyone Hear Us ?, World Bank, Oxford University Press, New York, EUA.
- ONU (1990-2003), Rapport Mondial sur le developpement humain, PNUD, Economica, Paris, França ou Tricontinental Editora ou Trinova Editora, Lisboa, (versão portuguesa).
- ONU, BRUNDTLAND COMMISSION REPORT (1987), "Our Common Future", New York, EUA.
- Pereirinha, J.A. (1996) "Pobreza e exclusão social: algumas reflexões sobre os conceitos e aspectos de medição" In C. Ferreira *et alii*, Entre a Economia e a Sociologia. CELTA, , Lisboa, Portugal.
- PNUD (2000), Overcoming Human Poverty, New York, EUA.
- Rowntree, S. (1901), Poverty: a study of town life, Mac Millan, London, Reino Unido.
- Seers, D. e Meier, G.M., org., (1988), I pionieri dello sviluppo, , Asal, col. Quale Sviluppo, Roma, Itália.
- Sen, A. (1973), Sobre a desigualdade económica, critica Barcelona, Catalunha, Espanha, 1979.
- Sen, A. (1984), "The living standard", in Sir John R. Hicks, Critical Assessments, ed. Woods, J.C. e Woods, R.N., 1989, Vol.IV, Routledge, London and New York, Reino Unido e EUA.
- Sen, A. (1987), On ethics and Economics, Blackwell, Oxford, Reino Unido.
- Sen, A. (1999), Development as freedom, OUP, Oxford, Reino Unido.
- Silver, H. (1994), "Exclusión social y solidaridad social. Tres paradigmas", in Revista Internacional del Trabajo, Vol. 113, Nº 5-6, OIT, Genebra, Suíça.

Singer, H.W. (1965), « The distribution of gains between investing and borrowing countries », in The American economic Review, Nº 40, New York, EUA.

Stiglitz, J.E. (1998), Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes, in Prebish Lecture, UNCTAD, Genebra.

Townsend, P. (1970 e 1977), The concept of poverty, Heinemann Educational Book, London, Reino Unido.

UNICEF (1987), Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno, Madrid, Espanha.

União Europeia (2004), Relatório Annual 2004: evolução do fenómeno da droga na União Europeia e na Noruega.

Vranken, J. (1995), “Modelling in social sciences and models on social exclusion and social integration”, in Social indicators: problematic issues, União Europeia, Bruxelas, Bélgica.

WORLD BANK (1989), Africa Subsaariana da crise até ao crescimento sustentável, Washington, DC, EUA.

WORLD BANK (1990, 1991, 1995, 2001), World Development Report, New York, EUA.

## BIBLIOGRAFIA DE CABO VERDE

ACEP (2000), O associativismo e o micro-crédito na luta contra a pobreza pela promoção do bem – estar rural: estudos de casos em Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Departamento de Cooperação, Colecção Cooperação Vol.1, Lisboa, Portugal.

ACRIDES, folheto, Praia, Cabo Verde

ACRIDES, Exclusão da criança com deficiência, Campanha de Solidariedade, folheto, Praia, Cabo Verde

António Correia e Silva (nd), Ciclos Históricos de Inserção e Marginalização de Cabo Verde. As invenções de Cabo Verde, Cabo Verde.

Associação para a Solidariedade e Desenvolvimento Zé Moniz, Gabinete de Orientação e Promoção dos Direitos Humanos, folheto, Praia, Cabo Verde

Banco Mundial (1994), Poverty in Cape Verde, a summary assessment and a strategy for its alleviation, Report No. 13126-CV, World Bank.

Câmara Municipal do Mindelo (2004), Agir já para defender o ambiente, Mindelo, Cabo Verde.

Comité de Coordenação do Combate à SIDA, Resumo dos procedimentos de monitorização e avaliação, memo, Cabo Verde.

Comité de Coordenação do Combate à SIDA, VIH e SIDA, o essencial, folheto, Cabo Verde.

Direcção Geral de Estatística (1992), Censos 90, 2º Recenseamento Geral da População e Habitação, Cabo Verde.

Faustino, M. e Morais, A.M. (2000), Direitos Humanos nas prisões de Cabo Verde, Associação para a Solidariedade e Desenvolvimento Zé Moniz, Praia, Cabo Verde

Figueiredo, A e Ferreira, J (2000), Guia prático de micro – crédito, Associação de apoio à auto promoção da mulher no desenvolvimento, Morabi, Praia, Cabo Verde

Fernandes, J. Moniz (2004) , A pobreza em Cabo Verde: um contributo para uma modelização multidimensional, Tese de Mestrado, ISEGI/Universidade Nova de Lisboa.

Fondation Infância Feliz, folheto, Praia, Cabo Verde

Fundação Infância Feliz (2003), Estudo diagnóstico sobre crianças e adolescentes em situação de risco, Relatório preliminar, Praia, Cabo Verde.

Governo de Cabo Verde (2004), Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza 2005/2007, Praia.

INE, (2004) Dados do Censo 2000, Praia, Cabo Verde (CD)

INE, Índice de Preços no Consumidor, Praia, Cabo Verde.

Ministério das Finanças e do Planeamento (2004), Documento de estratégia de crescimento e de redução da pobreza (DECRP), Praia, Cabo Verde

PAICV (2003), Modernizar Cabo Verde, Relatório ao X Congresso, Praia, Cabo Verde.

Pereira, M.(2004), “Rabelados”, in Revista Fragata, TACV, Praia, Cabo Verde.

Plataforma das Ong de Cabo Verde, Principais ONGs e ou associações cabo verdianas: sua localização, Praia, Cabo Verde.

Plataforma das ONG's (2002), Guia das ONG's de Cabo Verde, Cabo Verde

Plataforma das ONGs de Cabo Verde, Revista Caminhar, vários números, Praia, Cabo Verde.

Plataforma das ONGs de Cabo Verde, Relatório de actividades à III Assembleia Geral, Praia, Cabo Verde.

PNUD (2004), Rapport National sur le développement Humain, Cap Vert, Praia, Cabo Verde

PNUD (2002), Cabo Verde Governação local na perspectiva de redução da pobreza, Relatório Nacional para o V Fórum sobre Governação em África, Maputo, Moçambique.

Proença, C. e Rocha, A., Cabo Verde a Poverty study (1993), Banco Mundial.

Rocha, A. (2003), Estudo sobre a vulnerabilidade, PNUD, Cabo Verde

Vários, Jornal “A semana”, [www.asemana.cv](http://www.asemana.cv)

Vários, Jornal “Horizonte”, Praia, Cabo Verde

Vários, Jornal Expresso das ilhas, [www.expressodasilhas.cv](http://www.expressodasilhas.cv)

Vários, Jornal on line, Paralelo 14,

Vieira, F. (2003), A renovação do pensamento estratégico, PAICV no novo milénio, Praia, Cabo Verde.

## CONTACTOS ESTABELECIDOS

- ACRIDES, Lourença Tavares, Presidente, Tel 61 23 22
- Adão Rocha, Presidência do Governo, Praia.
- Adérito Ferreira, Liga Nazarena, Praia
- Ana Moraes, Direcção Geral da Solidariedade Social, Praia.
- Associação Amigos do Calhau, Jorge de Melo, Presidente, S.Vicente, tel 329392-915873
- Associação de Formação e Solidariedade “Afonso Gomes”, José Lopes da Graça, Conselheiro Jurídico do Presidente da Assembleia Nacional, [jlopesg@hotmail.com](mailto:jlopesg@hotmail.com)
- Associação para a Solidariedade e Desenvolvimento Zé Moniz, Dr. Manuel Faustino
- Avelino Bonifácio, Presidente da Plataforma das ONGs de Cabo Verde
- Câmara Municipal da Praia, Dr. Felisberto Alves Vieira, Presidente, [felisberto@cmp.gov.cv](mailto:felisberto@cmp.gov.cv) , CP nº 18, Praia, Santiago, tel 61 68 81)
- Centro Juvenil Nho Djunta, Dona Carlota, Mindelo.
- Clara Barros, CCS, Praia.
- Cooperação Luxemburgo, Claude Jentgen, Coordenador Residente, [coop.lux@cvtelecom.cv](mailto:coop.lux@cvtelecom.cv), tel 619562
- Domingos e Gugu, Santo Antão.
- Domingos Lima, Associação Ponta de Pom, Mindelo.
- Elisio Rodrigues, Citi-Habitat, Praia.
- Euridice Santos, Direcção Geral de Saúde, Hospital do Mindelo.
- Evelyne, tel 9943383/2623889
- Francisco Lima Fortes, NOSI, Consultor, [lima.fortes@nosi.cv](mailto:lima.fortes@nosi.cv), tel 918943/607563/614805
- Francisco Ribeiro Teles, Embaixador de Portugal em Cabo Verde
- Fundação Infância Feliz, Adélcia Pires, Presidente, [infanciafeliz@cvtelecom.cv](mailto:infanciafeliz@cvtelecom.cv), tel 61 60 81.
- Guida Cardoso, Delegação de Saúde, Praia.
- ICEP, A. Reis, tel. 9948135/2621474
- INE, Francisco Fernandes Tavares, Presidente, tel. 261 38 27 [francisco.tavares@ine.gov.cv](mailto:francisco.tavares@ine.gov.cv) , [chicotavares@yahoo.com.br](mailto:chicotavares@yahoo.com.br).

- Irmãos Unidos, Filomena, Mindelo.
- José António Moreno, Sal, tel 41 13 72, 91 55 54
- Manuel da Luz, Associação para o Desenvolvimento da ilha do Fogo, Fogo.
- Maria João Lucas, Representante do MSSFC de Portugal
- Maria Miguel Estrela e Leão Lopes, Atelier Mar, Mindelo.
- [Mariammagalhães@mts.gov.cv](mailto:Mariammagalhães@mts.gov.cv), Tel 9916305
- Mário Anselmo Couto Matos, Deputado, Assembleia Nacional, [mmatos@cvtelecom.cv](mailto:mmatos@cvtelecom.cv), tel 9915362
- Mário Machado, Adido para a Cooperação, Embaixada de Portugal.
- Mário Moniz, Plataforma das ONGs de Cabo Verde.
- Maritza, Ministério da Educação, Instituto Pedagógico, Praia.
- MORABI, Apresentação da Morabi, folheto, Praia.
- Paulino Fortes, Instituto Superior de Educação, Praia, [paulinofortes@hotmail.com](mailto:paulinofortes@hotmail.com), [pise@cvtelecom.cv](mailto:pise@cvtelecom.cv)
- Paulo Rocha, Inspector da Polícia Judiciária, Direcção Central, Praia, [paulorocha@hotmail.com](mailto:paulorocha@hotmail.com), [paulor@pj.gov.cv](mailto:paulor@pj.gov.cv), tel 603168, 9933679.
- Pedro Barros, Paralelo 14
- Pessoas portadoras de HIV
- Pessoas repatriadas dos EUA
- Ramiro Azevedo, Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, Praia.
- Raul Fernandes, PNLP, Praia.



## **O CEsA**

*O CEsA é um dos Centros de Estudo do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, tendo sido criado em 1982.*

*Reunindo cerca de vinte investigadores, todos docentes do ISEG, é certamente um dos maiores, senão o maior, Centro de Estudos especializado nas problemáticas do desenvolvimento económico e social existente em Portugal. Nos seus membros, na maioria doutorados, incluem-se economistas (a especialidade mais representada), sociólogos e licenciados em direito.*

*As áreas principais de investigação são a economia do desenvolvimento, a economia internacional, a sociologia do desenvolvimento, a história africana e as questões sociais do desenvolvimento; sob o ponto de vista geográfico, são objecto de estudo a África Subsariana, a América Latina, a Ásia Oriental, do Sul e do Sudeste e o processo de transição sistémica dos países da Europa de Leste.*

*Vários membros do CEsA são docentes do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional leccionado no ISEG/"Económicas". Muitos deles têm também experiência de trabalho, docente e não-docente, em África e na América Latina.*

## **O autor**

**CARLOS EDUARDO SANGREMAN**

*(Professor Auxiliar e assessor para a Cooperação da Reitoria na Universidade de Aveiro e Investigador no Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestão, ex-assessor para a Cooperação no Ministério do Trabalho e Solidariedade, Lisboa)*

***Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento***  
**Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG/"Económicas")**  
**da Universidade Técnica de Lisboa**

R. Miguel Lupi, 20                      1249-078 LISBOA                      PORTUGAL  
Tel: + / 351 / 21 392 59 83              Fax: [...] 21 397 62 71              e-mail: cesa@iseg.utl.pt  
URL: <http://www.iseg.utl.pt/cesa>